

# JURIDISCH EN FINANCIËEL-ECONOMISCH INSTRUMENTARIUM VOOR BEEKHERSTELPROJECTEN

➤ **Handreiking voor  
kleinschalige natuurlijke  
beekprojecten | werkrapport**

2020  
29



# JURIDISCH EN FINANCIËEL-ECONOMISCH INSTRUMENTARIUM VOOR BEEKHERSTELPROJECTEN

⇒ **Handreiking voor  
kleinschalige natuurlijke  
beekprojecten** | werkrapport



---

## COLOFON

---

Amersfoort, mei 2020

### **Uitgave**

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer

Postbus 2180

3800 CD Amersfoort

### **Overzicht van betrokken personen**

Auteurs: Robert van Cleef, Peter de Putter

Met dank aan Simon Handgraaf (Colibri Advies) voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie van hoofdstuk 2 van dit rapport.

### **Deelnemers Werkgroep Bouwen met Natuur**

Koos Koops (Wetterskip Fryslân)

John Lenssen (Waterschap Rijn en IJssel)

Christian Huising (Waterschap Vallei en Veluwe)

Ineke Barten (Waterschap De Dommel)

Emiel Galetzka (Waterschap Hunze en Aa's)

Arnoud Soetens (Waterschap Limburg)

Maarten Zonderwijk (Waterschap Vechtstromen)

Rob Fraaije (Waterschap Aa en Maas)

Bert Moonen (Waterschap Drents Overijsselse Delta)

Sander Verheijen (Waterschap Drents Overijsselse Delta)

Martin Stamhuis (Waterschap Brabantse Delta)

Bas van der Wal (STOWA)

Maarten Veldhuis (agendalid)(Waterschap Vallei en Veluwe)

Pui Mee Chan (STOWA)

Bernardien Tiehatten (STOWA)

---

---

### Referaat

Waterschappen stellen zich als doel om de komende jaren alle oppervlaktewateren in een goede ecologische toestand te brengen. Herinrichtingsprojecten zijn relatief duur en hebben vooralsnog een tegenvallend ecologisch resultaat. Door het slim toepassen van Bouwen met Natuur maatregelen blijkt het mogelijk te zijn om met relatief kleine ingrepen een bijdrage te leveren aan waterschapsdoelen, bijvoorbeeld de KRW-doelen. In deze uitgave worden de juridische aspecten en financieel-economische mogelijkheden van de verschillende Bouwen met Natuur maatregelen beschreven: de wettelijke verplichtingen, de wijze waarop het beheer van eenmaal ingerichte natuurlijke beken juridisch kan worden vormgegeven en geborgd (onder andere in de legger) en de kosten, baten en bekostigingsmogelijkheden.

**Vormgeving** Studio B | Nieuwkoop

**Fotografie** Hollandse Hoogte, iStock, [www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/infographics](http://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/infographics) (p. 44)

**STOWA** 2020-29

**ISBN** 978.90.5773.899.9

### Copyright

De informatie uit dit rapport mag worden overgenomen, mits met bronvermelding. De in het rapport ontwikkelde, dan wel verzamelde kennis is om niet verkrijgbaar. De eventuele kosten die STOWA voor publicaties in rekening brengt, zijn uitsluitend kosten voor het vormgeven, vermenigvuldigen en verzenden.

### Disclaimer

Dit rapport is gebaseerd op de meest recente inzichten in het vakgebied. Desalniettemin moeten bij toepassing ervan de resultaten te allen tijde kritisch worden beschouwd. De auteurs en STOWA kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade die ontstaat door toepassing van het gedachtegoed uit dit rapport.



---

## INHOUDSOPGAVE

---

<b>H1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>6</b>
<b>H2</b>	<b>ACTIVITEITEN KLEINSCHALIG BEEKHERSTEL EN JURIDISCHE ASPECTEN</b>	<b>10</b>
2.1	Inleiding: zes specifieke activiteiten bij beekherstel	11
2.2	Zes BmN-maatregelen en het specifieke juridische kader	12
2.3	Andere instrumenten en mogelijke verplichtingen	21
	<i>2.3.1 Andere instrumenten en mogelijke verplichtingen</i>	<i>21</i>
	<i>2.3.2 Werken volgens de abb's: zorgvuldige voorbereiding en mitigeren schade</i>	<i>21</i>
	<i>2.3.3 Omgaan met eventuele schade als gevolg van wateroverlast door beekherstel</i>	<i>24</i>
	<i>2.3.4 Natuurlijk beekherstel: juridische vormgeving en borging in beleid en regelgeving</i>	<i>30</i>
	<i>2.3.5 Wat te doen bij archeologische waarden/vondsten?</i>	<i>38</i>
2.4	Veranderingen door de Omgevingswet	42
	<i>2.4.1 Inleiding</i>	<i>42</i>
	<i>2.4.2 Omgevingswet op hoofdlijnen</i>	<i>43</i>
2.5	Conclusie	48
<b>H3</b>	<b>KOSTEN EN BATEN VAN BEEKHERSTEL</b>	<b>57</b>
3.1	Inleiding	58
3.2	Kosten beekherstelprojecten	58
3.3	Baten beekherstelprojecten	60
3.4	Conclusies	62
<b>H4</b>	<b>KANSEN FINANCIËEL-ECONOMISCH INSTRUMENTARIUM</b>	<b>66</b>
4.1	Inleiding	67
4.2	Financieel-economische instrumenten	67
4.3	Bekostigingsinstrumenten	68
4.4	Overig financieel-economisch instrumentarium	70
4.5	Conclusies	75

---

---

---

<b>H5</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>78</b>
5.1	Inleiding	79
5.2	Conclusies	79
5.3	Aanbevelingen	80
	<b>BIJLAGE 1 - GERAADPLEEGDE LITERATUUR</b>	<b>83</b>
	<b>BIJLAGE 2 - OVERZICHT VAN BETROKKEN PERSONEN</b>	<b>84</b>

---



# H1 INLEIDING

---





---

Onder de vlag van de Werkgroep Bouwen met Natuur (voortaan BmN) werken tien waterschappen en STOWA samen aan het in beeld brengen van de kansen en mogelijke risico's voor natuurlijk beekherstel. In technische zin is helder gemaakt welke zestal 'kleinschalige' herinrichtingsmaatregelen kunnen bijdragen aan een betere ecologische en ook chemische kwaliteit van de beken, zoals voorgeschreven door de Kaderrichtlijn water (Krw<sup>1</sup>). Deze beken zijn zogenoemde oppervlaktewaterlichamen in beheer bij de waterschappen. Eerdere grootschalige projecten, waarbij veel werd vergraven en waar gewenste profielen kunstmatig werden aangelegd (en waarbij bijvoorbeeld veel gronden moesten worden verworven), leverden niet altijd het beoogde resultaat op. Vandaar het idee om met minder ingrijpende maatregelen (binnen de beken zelf, de oevers daaronder inbegrepen) de doelen te bereiken. De zes te onderscheiden activiteiten worden in [hoofdstuk 2](#) beschreven.

De werkgroep heeft echter, naast de al verzorgde technische beschrijving, ook behoefte aan inzicht in de juridische aspecten en financieel-economische mogelijkheden om de verschillende activiteiten binnen beekherstelprojecten te kunnen uitvoeren. Wat de juridische aspecten betreft gaat het in eerste instantie om de wettelijke verplichtingen voor de realisatie van de zes te onderscheiden deelactiviteiten. In tweede instantie is de vraag op welke wijze het beheer van eenmaal ingerichte natuurlijke beken juridisch kan worden vormgegeven en geborgd, rekening houdend met de verschillende belangen die bij dit beheer aan de orde (kunnen) zijn. Het financieel-economische deel van deze handreiking gaat in op de kosten en baten van beekherstel en op de bekostigingsmogelijkheden.

---

1 *Stowa, Kennisoverzicht kleinschalige maatregelen in Brabantse beken, Amersfoort, publicatie 2017-16. Zie nadere toelichting § 2.1 hierna. NB: een belangrijk verschil met grootschalig(er) beekherstel is dat er voor deze laatste variant grondaankoop nodig is en ook wel grootschalig grondverzet. Kleinschaligere projecten spelen zich af binnen de grenzen van een oppervlaktewaterlichaam (i.e.: inclusief de oevers).*

---

## KADER VRAAGSTELLING

Welke juridische verplichtingen gelden er voor de realisatie en het beheer van kleinschalige beekherstelprojecten (BmN-projecten) en welke financieel-economische instrumenten zijn inzetbaar voor de realisatie hiervan? Hierbij onderscheiden we tussen de in STOWA-verband geïdentificeerde zes hoofdmaatregelen (*zie hoofdstuk 2*).

Wat het beheer van natuurlijk ingerichte beken betreft, is het de vraag hoe dit juridisch kan worden vormgegeven en geborgd. Welke opties zijn er en hoe verhouden deze zich tot elkaar, ook in relatie tot het beleids- en uitvoeringsinstrumentarium?

Tot slot is het de vraag of en in hoeverre aanvullende instrumenten gewenst zijn als zou blijken dat het huidige instrumentarium ontoereikend is.

---

Voor de voorliggende handreiking geldt als belangrijk uitgangspunt dat de BmN-projecten een publiek belang dienen. In het bijzonder gaat het hierbij om de KRW-opgave die erop neer komt dat de beken uiterlijk in 2027 in een goede chemische en ecologische toestand moeten verkeren. Een tweede uitgangspunt is dat het initiatief voor de herinrichtingsprojecten steeds bij het waterschap ligt. Het gaat zagezegd om 'eigen werken' en dat is van belang voor het toepasbare juridische instrumentarium.

## LEESWIJZER

Voor elk van de verschillende activiteiten wordt in hoofdstuk 2 in beeld gebracht aan welke juridische verplichtingen voldaan moet worden, zowel specifiek als meer algemeen. In hetzelfde hoofdstuk wordt aan het eind een doorkijk geboden naar de verplichtingen zoals die vanaf 2022 onder de Omgevingswet zullen gelden. Hoofdstuk 3 gaat in op de kosten en baten van beekherstel. Hoofdstuk 4 beschrijft verschillende bekostigingsmogelijkheden. Hoofdstuk 5 rondt af met de belangrijkste conclusies en een aantal concrete aanbevelingen.

.....



---

## H2 ACTIVITEITEN KLEINSCHALIG BEEKHERSTEL EN JURIDISCHE ASPECTEN

A photograph of a small stream flowing through a forest. The water is dark and rippled, with several large, fallen tree trunks in the water and surrounding area. The background shows more trees and a bright sky.



## 2.1 INLEIDING: ZES SPECIFIEKE ACTIVITEITEN BIJ BEEKHERSTEL

Allereerst wordt in tabel 2.1 in beeld gebracht welke zes concrete BmN-activiteiten (of -maatregelen) worden onderscheiden bij kleinschalig beekherstel. Sommige activiteiten worden daarbij nog eens onderscheiden in subcategorieën.

**TABEL 2.1 ONDSCHIEDEN ACTIVITEITEN IN KADER VAN BEEKHERSTEL-/HERINRICHTINGS-PROJECTEN**

ONDSCHIEDEN ACTIVITEITEN IN KADER VAN BEEKHERSTELPROJECTEN	
AANLEG- OF WIJZIGINGSACTIVITEIT	BEHEER- EN ONDERHOUDSACTIVITEIT
1. Inbrengen dood hout in beek	4b. Beschaduwten beek door aanplant/beplanting
2. Zandsuppletie (verondieping)	5a. Maaibeheer door waterschap (minder of gericht maaien)
3. Grindsuppletie (verondieping)	5b. Maaibeheer door perceelseigenaar/-gebruiker
4a. Beschaduwten beek door aanplant/beplanting in combinatie met aanlegactiviteiten	6a. Peilbeheer in geval er een peilbesluit is vastgesteld
	6b. Peilbeheer in geval er geen peilbesluit is

De tabel laat zien dat onderscheid wordt gemaakt tussen aanleg- of wijzigingsactiviteiten enerzijds en beheer- en onderhoudsactiviteiten anderzijds. Juridisch is dit immers relevant zoals hierna zal blijken. Van belang is vervolgens hoe elk van de activiteiten juridisch moet worden gekwalificeerd. Het 'in een beek inbrengen van dood hout' bijvoorbeeld is als zodanig niet in wet- en regelgeving gereguleerd. Juridisch spreken we bij zo'n activiteit over het 'gebruikmaken van een waterstaatswerk'. Daarbij worden ook stoffen geloosd. Een beek is juridisch beschouwd een oppervlaktewaterlichaam en dat is weer een onderdeel van het bredere begrip waterstaatswerk en watersysteem. Er vervolgens voor zorgen dat het dode hout op zijn plek blijft liggen is een beheer-/onderhoudsactiviteit en ook daarvoor gelden in de regel weer aparte voorschriften. Hier zijn de keur en de onderhoudslegger van het waterschap bepalend. Als duidelijk is hoe de verschillende herinrichtingsmaatregelen juridisch beschouwd moeten worden, kunnen vervolgens de juridische verplichtingen worden geduid.

In het geval van BmN worden zowel de aanleg- of wijzigingsactiviteiten als de beheer- en onderhoudsactiviteiten door het waterschap zelf uitgevoerd (uitgangspunt, zie hoofdstuk 1). Dat heeft meteen juridische betekenis, want als een water-

schap op eigen initiatief en onder zijn verantwoordelijkheid een beekherstelproject uitvoert, komen andere instrumenten in beeld dan wanneer een derde partij initiatiefnemer zou zijn (bv. een natuurbeschermingsorganisatie).

Feitelijk bestaat een beekherstelproject (ook juridisch) uit allerlei deelactiviteiten die elk tot juridische verplichtingen aanleiding kunnen geven. De Waterwet (Wtw) en de waterschapskeur geven hiervoor het belangrijkste kader, maar daarnaast zijn er soms ook verplichtingen op grond van andere wetten, uitvoeringsbesluiten e.d. Te denken valt concreet aan een vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) of een gemeentelijk bestemmingsplan (denk aan een omgevingsvergunning archeologie of andere graafactiviteiten ['aanlegvergunning', voluit een 'omgevingsvergunning aanlegactiviteit' op grond van het bestemmingsplan]).

## 2.2 ZES BMN-MAATREGELEN BIJ BEEKHERSTEL EN HET SPECIFIEKE JURIDISCHE KADER

In tabel 2.2 wordt voor elk van de zes benoemde activiteiten het *huidige* juridisch kader weergegeven. Behalve de verplichtingen uit de Waterwet en keur worden ook de mogelijke verplichtingen uit andere wetten e.d. weergegeven. Deze tabel geeft per activiteit de *specifieke* vereisten weer. In § 2.3 worden meer *algemene* andere juridische verplichtingen en aandachtspunten beschreven waarmee altijd rekening gehouden moet worden, zoals een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur, schadevergoedingsaspecten en de juridische vereisten rondom zogenoemde archeologische waarden. Ook wordt hier beschreven wat de betekenis is of kan zijn voor de legger, de onderhoudslegger daaronder begrepen.

TABEL 2.2 MAATREGELEN KLEINSCHALIG BEEKHERSTEL EN HET JURIDISCHE KADER

OVERZICHT ACTIVITEITEN	
nr. 1	Inbrengen dood hout in beek
nr. 2	Zandsuppletie (verondieping)
nr. 3	Grindsuppletie (verondieping)
nr. 4A	Beschaduwen beek door nieuwe aanleg/aanplant
nr. 4B	Beschaduwen beek door aanplant/bepanting
nr. 5A	Maaibeheer door waterschap
nr. 5B	Maaibeheer door perceels-eigenaar of -gebruiker
nr. 6A	Peilbeheer in geval van een peilbesluit
nr. 6B	Peilbeheer in geval er geen peilbesluit is

## NR. 1

Activiteit in technische zin	Inbrengen dood hout in beek
Activiteit in juridische zin	Wijziging waterstaatswerk
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	<p><i>Standaard:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Projectplan Waterwet door waterschap (art. 5.4 Wtw). Feitelijk een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is.</li><li>- Aanpassen legger, als er een legger is (na uitvoering projectplan Waterwet)</li></ul> <p><i>Besluit lozen buiten inrichtingen:</i></p> <p>Zorgplicht (art. 2.1 Blbi)</p> <p><i>Eventueel aan de orde:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Gedoogplicht bij beschikking voor aangelanden (art. 5.24 Wtw).</li><li>- Schadevergoeding voor belanghebbenden (art. 7.14 Wtw).</li></ul> <p>Zie nader § 2.3.</p>
Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mogelijk natuurvergunning (hst. 2 Wnb) als beek onderdeel uitmaakt van een Natura 2000-gebied + ontheffingen en gedragscodes (hst. 3 Wnb, soortenbescherming) die ook gelden buiten Natura 2000-gebieden (provincie is bevoegd gezag).</li><li>- Mogelijk omgevingsvergunning (aanlegactiviteit) op grond van gemeentelijk bestemmingsplan.</li></ul> <p><i>NB: check per project altijd de regels van het bestemmingsplan.</i></p>

## Toelichting

Inbrengen van dood hout verandert de vorm van de beek, enigszins vergelijkbaar met een krib in een rivier. Het is niet per se zo dat het hout ‘ingetekend’ moet worden op de legger. Maar als bijvoorbeeld de diepte wijzigt, dan is dat wel relevant te verwerken op de legger. Door dood hout in te brengen kan er effect op de stroming en waterdiepte ontstaan en bijvoorbeeld ook op het waterpeil en de recreatiemogelijkheden (zoals kanovaren). Omdat het profiel van de beek hierdoor wijzigt, is een projectplan nodig omdat de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk betreft (de ligging, vorm, afmeting en/of constructie wijzigt). In principe is het Algemeen Bestuur bevoegd gezag, tenzij deze bevoegdheid is gedelegeerd of gemandateerd aan het Dagelijks Bestuur.

*NB: De Unie van Waterschappen (Uniewerkgroep ‘Model-projectplan Waterwet’ (2012) heeft een model-projectplan ontwikkeld dat handig dienst kan doen bij beekprojecten zoals hier bedoeld<sup>2</sup>. Hanteer het format van dit model (zie hoofdstuk 4 model-projectplan) en voorkom daardoor juridische missers. Werk bij het opstellen van een projectplan nauw samen met de juridische afdeling van het waterschap.*

### **Vergunning o.g.v. Wet natuurbescherming (Wnb)**

Als een BmN-project de instandhoudingsdoelstellingen voor het specifieke Natura 2000-gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen, dan geldt er in principe een vergunningplicht. In art. 2.9 Wnb zijn diverse uitzonderin-

---

gen verwoord. Hoewel BmN-projecten de ecologische kwaliteit juist beogen te verbeteren, is het raadzaam bij de provincie na te gaan of een vergunningplicht aan de orde is. Verder moet, ter bescherming van soorten, rekening worden gehouden met ontheffingen en gedragscodes (hst. 3 Wnb). Deze gelden ook buiten Natura 2000-gebieden (GS is bevoegd gezag).

### **Lozing**

Het inbrengen van dood hout leidt tot lozing van mogelijk schadelijke stoffen in de beek. Lozen is het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam en stoffen zijn afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen (art. 6.1 Waterwet). Daarbij wordt het water dan tijdelijk troebel; ook dat geldt als een lozing. Maar art. 3.18 Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) bepaalt dat dergelijk lozen is toegestaan indien die werkzaamheden plaatsvinden door of in opdracht van de beheerder in het kader van het beheer van dat oppervlaktewaterlichaam<sup>3</sup>. Er is daarom geen watervergunning voor de lozing vereist. De beheerder moet zich wel houden aan de zorgplicht van art. 2.1 Blbi. Dat houdt kortweg in dat verontreiniging van het oppervlaktewaterlichaam moet worden voorkomen en als dat niet mogelijk is zoveel mogelijk moet worden beperkt.

### **Gedoogplicht voor aangelanden/rechthebbenden**

Voor de aanleg of wijziging van beken, inclusief hun oevers kan het waterschap aangrenzende perceel-eigenaren en -gebruikers een gedoogplicht opleggen (art. 5.24 Wtw), bijvoorbeeld als gronden van perceelseigenaren betreden moeten worden om de eigen activiteiten te kunnen uitvoeren. Gedoogplichten kunnen worden toegepast in het belang van de realisering van alle in art. 2.1 Wtw genoemde doelstellingen, waaronder zeker ook het belang van de verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen<sup>4</sup>. Een gedoogplicht komt alleen in beeld als rechthebbenden geen toestemming verlenen voor de aanleg/wijziging van het waterstaatswerk. Deze gedoogplicht wordt per beschikking (schriftelijk) opgelegd (minstens twee weken voor aanvang van de werkzaamheden), tenzij het een spoedeisende situatie betreft. In dat geval kan direct worden gehandeld en volgt de beschikking achteraf. Tegen de beschikking staat bezwaar en beroep open.

### **Schadevergoeding**

Eventuele schade als gevolg van het opleggen van de gedoogplicht kan op grond van art. 7.14 Waterwet worden verhaald. Hiervan zal overigens niet vaak sprake zijn. Meer voor de hand liggend is dat het projectplan zelf tot schade aanleiding kan geven. Hoe met evt. schade wordt omgegaan, wordt beschreven in het projectplan (zie art. 5.4 Waterwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (die in § 2.3 worden beschreven).

---

3 *In de toelichting van in ieder geval de keuren van de Brabantse waterschappen (zij hebben alle drie dezelfde keur) staat dat het waterschap voor het realiseren van werken of het verrichten van werkzaamheden, waarbij het afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het water brengt, een lozingsvergunning nodig heeft (art. 6.2, eerste lid Wtw). Een dergelijke vergunning is echter niet nodig omdat het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) hier dus een regeling voor heeft. Zeker omdat juist ecologische doelstellingen (Krw) een belangrijke drijfveer zijn voor de herinrichtingswerken, menen wij dat art. 3.18 Blbi hier prima toepasbaar is, ook al spreekt dit artikel over werkzaamheden in het kader van het beheer van dat oppervlaktewaterlichaam.*

4 *Zie uitgebreider hierover: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 269-272.*

## NR. 2

Activiteit in technische zin	Zandsuppletie (verondieping)
Activiteit in juridische zin	Wijziging waterstaatswerk
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	<p><i>Standaard:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Projectplan (art. 5.4 Wtw)</li><li>- Aanpassen legger, als er een legger is (na uitvoering projectplan)</li></ul> <p><i>Besluit bodemkwaliteit (Bbk)</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Milieuhygiënische verklaring</li><li>- Bbk-melding aan eigen waterschap (art. 42 Bbk)</li><li>- Zorgplicht Bbk (art. 7)</li></ul> <p><i>Eventueel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Gedoogplicht bij beschikking voor aangelanden (art. 5.24 Wtw). Zie nader onder activiteit nr. 1.</li><li>- Schadevergoeding voor belanghebbenden (art. 7.14 Wtw). Zie nader § 2.3.</li></ul>
Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mogelijk natuurvergunning (hst. 2 Wnb) + ontheffingen en gedragscodes (hst. 3 Wnb) die ook gelden buiten Natura 2000-gebieden (provincie bevoegd gezag).</li><li>- Zie verder onder 1.</li><li>- Mogelijk omgevingsvergunning (aanlegactiviteit) op grond van gemeentelijk bestemmingsplan.</li></ul> <p><i>NB: check per project altijd de regels van het bestemmingsplan.</i></p>

## Toelichting

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) is van belang vanwege toepassing van grond/bagger voor het verondiepen en dempen van een oppervlaktewaterlichaam (ook als lokaal aanwezig materiaal wordt gebruikt) met het oog op de doelstellingen van art. 4 Krw en de bevordering van natuurwaarden (artikel 35, onder d, van het Bbk).

Als het waterschap een nota bodembeheer heeft, dan geldt deze als beoordelings-/toetsingskader. Het zgn. verspreidingskader is hiervoor dan het toetsingskader.

Bij de melding (5-dagentermijn) worden ten minste de volgende gegevens verstrekt:

- Naam en adres van degene die grond wil toepassen;
- Het toetsingskader voor de toepassing;
- De milieuhygiënische verklaring van de toe te passen grond (door erkende persoon of instelling);
- De plaats van herkomst van de toe te passen grond;
- De hoeveelheid toe te passen grond (bij < 50 m<sup>3</sup> niet melden);
- De toepassingslocatie.

**NR. 3**

Activiteit in technische zin	Grindsuppletie (verondieping)
Activiteit in juridische zin	Wijziging waterstaatswerk
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	Juridisch hetzelfde als zandsuppletie.
Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	Juridisch hetzelfde als zandsuppletie.

**Toelichting**

Juridisch hetzelfde als zandsuppletie, met dien verstande dat grind groter dan 63 mm niet onder de definitie van grond resp. baggerspecie van het Bbk valt. Maar dan is het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) van toepassing, en geldt de vrijstelling voor handelingen in het kader van het beheer (net als bij dood hout).

**NR. 4A**

Activiteit in technische zin	Beschaduwen beek door nieuwe aanleg/aanplant.
Activiteit in juridische zin	In geval van 'grootschalige' nieuwe aanleg/aanplant binnen de beek zou van wijziging van een waterstaatswerk sprake kunnen zijn. Bij enkel (vervanging van) aanplant valt deze activiteit als beheer/onderhoud te beschouwen (zie onder 4b).
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	<i>Bij grootschalige aanleg en aanplant:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Opnemen in projectplan als aanplant binnen de beek (oppervlakte-waterlichaam) plaatsvindt (art. 5.4 Wtw) en aangemerkt kan worden als aanleg of wijziging van het waterstaatswerk. Bij de beoordeling betrekken of en in hoeverre er sprake is van wijziging van afmeting, vorm, ligging en constructie.</li><li>- Bij enkel aanbrengen van aanplant gelden geen juridische verplichtingen (zie hieronder bij 4b).</li></ul> <i>Eventueel:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Gedoogplicht bij beschikking voor aangelanden (art. 5.24 Wtw). Zie nader onder activiteit nr. 1.</li></ul>

---

Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijk natuurvergunning (hst. 2 Wnb) + ontheffingen en gedragscodes (hst. 3 Wnb) die ook gelden buiten Natura 2000-gebieden (provincie bevoegd gezag). Zie verder onder 1.</li> <li>- Mogelijk omgevingsvergunning (aanlegactiviteit) op grond van gemeentelijk bestemmingsplan, bv. in verband met archeologische waarden.</li> </ul> <p><i>NB: check per project altijd de regels van het bestemmingsplan.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O.g.v. art. 5.37 Burgerlijk Wetboek mag geen onrechtmatige hinder worden toegebracht aan eigenaren van andere erven door het onthouden van licht.</li> </ul>
-------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### Toelichting

Het is ons inziens niet zeker of grootschalige aanleg van beplanting binnen een beek (de oevers daaronder begrepen) als een wijziging van een waterstaatswerk beschouwd moet worden (en daarmee projectplanplichtig is). Veiligheidshalve is opname hiervan in het projectplan wel aan te bevelen, zeker als nieuwe aanplant in samenhang met graafwerk e.d. wordt uitgevoerd. Voor enkel aanplantactiviteiten wordt verwezen naar 4b.

Van onrechtmatige hinder zal niet snel sprake zijn, maar er moet wel rekening mee worden gehouden. Eventuele schade hierdoor is verhaalbaar op grond van art. 6:162 BW (privaatrechtelijk). De bewijslast ligt bij de claimende partij. Sowieso gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Algemene wet bestuursrecht, Awb) ook bij de voorbereiding van projecten/ ruimtelijke ingrepen. Voorzienbare schade/nadeel moet aan de voorkant zoveel mogelijk worden gemitigeerd (*zie § 2.3.2*).

### Omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit

Diepe wortels van nieuwe aanplant kunnen reden zijn voor een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit. Het bestemmingsplan geeft hiervoor de regels.

### NR. 4B

Activiteit in technische zin	Beschaduen beek door aanplant/beplanting <i>NB: dit kan ook al bestaande beplanting zijn die de ruimte krijgt verder te groeien.</i>
Activiteit in juridische zin	Beheeractiviteit/onderhoud
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	Geen juridische verplichtingen voor beheertaak die het waterschap zelf uitvoert. Taak betreft hier de uitvoering van de Krw c.q. het voldoen aan chemische en ecologische doelstellingen (art. 4 Krw). <i>Eventueel:</i> - Gedoogplicht voor aangelanden (art. 5.23 Wtw). Uiterlijk 2 dagen voor uitvoering werkzaamheden.
Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	Geen verdere verplichtingen

---



---

## Toelichting

Zie bv. de keur van de Brabantse waterschappen (art. 3.14): er geldt geen vergunningplicht voor handelingen die plaatsvinden door of in opdracht van het bestuur voor beheer, onderhoud en herstel. Tot op een bepaald niveau beschaduwen vraagt om regelmatig beheer/ onderhoud.

### Gedoepplicht voor beheer-/onderhoudsactiviteiten

Rechthebbenden van gronden moeten reguliere onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan waterstaatswerken gedogen (art. 5.23 Wtw). Dit kan aan de orde zijn als aanliggende gronden moeten worden betreden. Een beschikking is niet vereist (zoals bij art. 5.24 Wtw), maar de beheerder moet de rechthebbenden dit wel ten minste twee dagen voor aanvang van de werkzaamheden schriftelijk meedelen (een brief is voldoende).

## NR. 5A

Activiteit in technische zin	Maaibeheer door waterschap
Activiteit in juridische zin	Beheeractiviteit/onderhoud
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	Geen juridische verplichtingen voor beheertaak die het waterschap zelf uitvoert, tenzij er een onderhouds-verplichting geldt o.g.v. de keur en onderhoudslegger. <i>Eventueel:</i> - Gedoepplicht bij beschikking voor aangelanden (art. 5.23 Wtw). Uiterlijk 2 dagen voor uitvoeringswerk. Zie nader onder activiteit nr. 4b
Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	Geen verdere verplichtingen

## Toelichting

De Brabantse waterschappen hebben een gelijke keur. Check steeds de keurbepalingen, er kunnen zich landelijk verschillen voordoen!

De keur en onderhoudslegger bepalen wie onderhoudsplichtig is (waterschap of derden). Zie nader § 2.3 voor de betekenis voor de legger (Waterwet) en onderhoudslegger (Waterschapswet) in relatie tot het beheer van natuurvriendelijke c.q. ecologisch heringerichte beken.

Voor de betekenis voor eventuele schade en de legger wordt verwezen naar § 2.3 hierna (ad 2 en 3).

## NR. 5B

Activiteit in technische zin	Maaibeheer door perceelseigenaar of -gebruiker
Activiteit in juridische zin	Beheeractiviteit/onderhoud
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	Onderhoudsverplichting conform de keur en onderhoudslegger (incl. schouw). Keur en onderhoudslegger verschillen nogal eens per waterschap.

---

Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.      Geen verdere verplichtingen.

#### Toelichting

Keur en onderhoudslegger bepalen wat de onderhoudstaken zijn en wie onderhoudsplichtig is. Zie nader § 2.3 voor de betekenis voor de legger (Waterwet) en onderhoudslegger (Waterschapswet) in relatie tot het beheer van natuurvriendelijke c.q. ecologisch heringerichte beken.

#### NR. 6A

Activiteit in technische zin	Peilbeheer in geval van een peilbesluit
Activiteit in juridische zin	Beheeractiviteit/onderhoud
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	- Wijzigen peilbesluit als peil door project verandert <i>Eventueel aan de orde:</i> - Schadevergoeding voor belanghebbenden (art. 7.14 Wtw). Zie nader § 2.3.
Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	M.e.r.-beoordelingsplicht (zie toelichting)

#### Toelichting

Een structurele verlaging van het peil van een beek kan m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn als de activiteit (Besluit milieueffect-rapportage, Bijlage D, cat. 49.3):

1. betrekking heeft op een verlaging van 16 cm of meer,
2. plaatsvindt in een gevoelig gebied (Natura 2000 gebied) of een weidevogelgebied, *en*<sup>5</sup>
3. betrekking heeft op een oppervlakte van > 200 hectare.

Als niet aan alle drie vereisten wordt voldaan, kan het zijn dat (o.g.v. art. 2, vijfde lid Besluit m.e.r.) het waterschap verplicht is een vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Men moet dan aan de hand van de criteria uit bijlage III van de Europese richtlijn m.e.r. nagaan of er (mogelijke) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden door de voorgenomen activiteit(en). Dat moet sowieso voor categorieën genoemd in kolom 1 van de D-lijst van het Besluit milieueffect-rapportage waarvoor een besluit als bedoeld in kolom 4 nodig is en waarbij niet voldaan is aan de genoemde drempel.

Gezien echter de doelstelling van de beekherstelprojecten (verbetering milieu-/waterkwaliteit) lijkt het ons voldoende in het projectplan aan te geven dat zich geen nadelige gevolgen voordoen zoals bedoeld in de Europese richtlijn m.e.r.<sup>6</sup>.

---

5 *Er moet aan alle drie criteria worden voldaan.*

6 *Uitgebreide informatie is te vinden op de website van InfoMil: <https://www.infomil.nl>. Het is raadzaam de juridische afdeling van het waterschap te betrekken.*

---

## GGOR

*NB: bij sommige waterschappen wordt bij het opstellen van een peilbesluit rekening gehouden met het zgn. Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR). GGOR heeft geen juridische status (niet verplicht dus) maar kan een hulpmiddel zijn bij het ontwikkelen van beleid en uitvoeringsmaatregelen.*

## Schadevergoeding

Op voorhand moet rekening worden gehouden met mogelijke schade voor derden. Eventuele schade als gevolg van een peilbesluit kan op grond van art. 7.14 Wtw worden verhaald. Als de provinciale normering voor wateroverlast (art. 2.8 Wtw) in het gedrang komt, kunnen perceelseigenaren ook in aanmerking komen voor schadevergoeding. Zie nader hst. 3, § 3.2.

### NR. 6B

Activiteit in technische zin	Peilbeheer in geval er geen peilbesluit is
Activiteit in juridische zin	Beheeractiviteit/onderhoud
Verplichtingen uit Waterwet (Wtw) en/of Keur	Eventueel wijzigen streefpeil in waterbeheerplan (Wbp) als peil door project verandert en als er een streefpeil in het Wbp is opgenomen.
Instrumentarium op grond van andere wetten e.d.	M.e.r.-beoordelingsplicht

### Toelichting

Voor veel watergangen (m.n. in het zuiden en oosten van NL) geldt er geen peilbesluit. Voor die gevallen kan het wettelijk verplichte Wbp (art. 4.6 Waterwet) een streefpeil aangeven. Als dit wijzigt, dan zal dit effect hebben op de inhoud van het (volgende) waterbeheerplan. Zie verder de toelichting bij 6a.

---

## Nadere toelichting: projectplan Waterwet (WtW) mogelijk m.e.r.-beoordelingsplichtig

Een Wtw-projectplan voor een beekherstelproject kan, afhankelijk van de ermee te bereiken doelen (dus anders dan ecologie alleen), m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Het Besluit milieueffectrapportage wijst hierbij als m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit aan 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van werken inzake kanalisering of ter beperking van overstromingen, met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken' (Bijlage D, cat. 3.2). Als in het kader van een beekherstelproject een van deze activiteiten (mede) aan de orde is, geldt er een m.e.r.-beoordelingsplicht.

In de praktijk zal een m.e.r., indien vereist, meestal voorafgaand aan een projectplan worden opgesteld. Het is verstandig in het Waterwet-projectplan kort aandacht

---

te besteden aan de m.e.r.-beoordeling of een eventueel uitgevoerde m.e.r.<sup>7</sup>. Ook als geen m.e.r.-bedoordeling nodig is, is bijvoorbeeld goed te vermelden dat het project niet voldoet aan de categorieën van het Besluit m.e.r.

NB: een milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieueffecten van een plan in beeld voordat de overheid daar een besluit over neemt. De verwachte effecten worden beschreven in een milieueffect-rapport (MER). Zo kan de overheid bij haar besluit de milieueffecten bij haar afwegingen betrekken.<sup>8</sup>

NB: een structurele verlaging van het peil van een beek kan ook m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn (zie tabel 2.2, onder 6a).

## **2.3 ANDERE INSTRUMENTEN EN MOGELIJKE VERPLICHTINGEN**

### **2.3.1 Andere instrumenten en mogelijke verplichtingen**

Naast de specifieke juridische verplichtingen, is het van belang ook aandacht te geven aan een aantal andere instrumenten en verplichtingen:

1. Werken volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
2. Omgaan met eventuele schade als gevolg van wateroverlast;
3. Natuurlijk beekherstel en juridische vormgeving en borging van beleid en beheeraspecten in beleid en regelgeving van het waterschap;
4. Wat te doen bij archeologische waarden/vondsten?

Deze vier onderwerpen worden in de navolgende paragrafen nader toegelicht.

### **2.3.2 Werken volgens de abbb's: zorgvuldige voorbereiding en mitigeren schade**

Overheden moeten zich bij het nemen van besluiten (zoals een projectplan en een peilbesluit) en bij het uitvoeren van feitelijke handelingen (zoals beheer en onderhoud) houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) zoals verankerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat het waterschap als initiatiefnemer bij de voorbereiding van een beekherstelproject de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen moet verzamelen, een zorgvuldige belangenafweging moet uitvoeren en de bijkomende besluiten (con-

---

7 *Unie van Waterschappen, Model-projectplan, Rapport van de Uniewerkgroep 'Model-projectplan Waterwet, Den Haag, 2012, p. 26.*

8 *Zie nader: <https://www.commissiener.nl/onze-diensten/wat-is-mer>.*

---

creet: projectplan en eventueel een peilbesluit) goed moet motiveren. Het waterschap zal daarom onderzoek moeten doen naar de kans op schade voor derden door dergelijke projecten. Op voorhand valt te denken aan schade door wateroverlast en bijvoorbeeld vernattingsschade door een hogere grondwaterstand (als het oppervlaktewaterpeil bijvoorbeeld wordt verhoogd), maar ook het droogteaspect (minder kans op droogte door water langer vast te houden) zal een rol spelen bij de afweging. In het projectplan zal dit moeten worden beschreven alsook wat er gedaan wordt om voorzienbare schade zoveel mogelijk te voorkomen (door mitigerende maatregelen).

NB: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn ook van toepassing bij het uitvoeren van feitelijke maatregelen zoals het werken aan watergangen. De Hoge Raad heeft in verschillende uitspraken bepaald dat deze beginselen ook werken in privaatrechtelijke situaties.<sup>9</sup> Dit blijkt al uit art. 3:14 Burgerlijk Wetboek (BW) dat voorschrijft dat een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht. Dit is vastgelegd in art. 3:1 lid 2 Awb.

Als schade niet voorkomen kan worden, moet deze worden vergoed, voor zover de schade niet tot het normale maatschappelijke risico behoort of sprake is van voorzienbaarheid (actieve of passieve risico-aanvaarding) en niet als onevenredig nadeel kan worden aangemerkt. Het zogenoemde 'evenredigheidsbeginsel' dwingt hier toe. Een zorgvuldige belangenafweging vereist dat in de besluitvormingsprocedure op voorhand wordt voorzien in een schadevergoedingsregeling. De Waterwet voorziet in art. 7.14 in een specifieke schadevergoedingsregeling en het waterschapsbestuur kan in de regel dan ook volstaan met een verwijzing hiernaar (incl. de eigen meer procedurele schadevergoedingsregeling). Daarbij is van belang dat de stelplicht bij de benadeelde ligt: de belanghebbende zal aannemelijk moeten maken dat het project voor hem tot bovenmatige schade zal leiden. Hij moet daarvoor concrete gegevens aanleveren.

---

9 HR 13 maart 1981, NJ1981, 346 m.nt. CJHB en AB1981, 396 m.nt. CLR; HR 23 november 1984, NJ 1985, 816 m.nt. MS en AB 1985, 119 m.nt. J.R.St en (expliciet in het IKON-arrest): HR, 27 maart 1987, NJ 1987, 727 m.nt. SC en BR 1987, p. 533 m.nt. DH. Zie hierover uitgebreid: R.J. Boogers, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en privaatrechtelijk overheidshandelen', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht*, nr. 4 juli 2014, p. 8-13.

---

**KADER**    **ARTIKEL 7.14, LID 1 WATERWET**

‘Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.’

---

*Peilwijziging door peilbesluit: resultaat van een brede belangenafweging*

In relatie tot peilbesluiten spelen heel wat belangen een rol. Functies die in de belangenafweging in ieder geval een rol spelen zijn waterkwantiteit, waterkwaliteit, natuur, ruimtelijke ordening (RO-functies), milieu, landbouw, scheepvaart, waterrecreatie, archeologie, bebouwing, begraafplaatsen en infrastructuur. Ook de fysieke omgevingsaspecten worden in de afweging meegenomen. En daarbinnen heeft het waterschap de nodige beoordelingsvrijheid, waarbij veel gewicht toekomt aan een goede motivering<sup>10</sup>. Waterschappen hoeven bij de vaststelling van een peilbesluit niet uit te gaan van een optimale bediening van elke functie. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies, die in meer of mindere mate met elkaar op gespannen voet (kunnen) staan.

---

**KADER**    Omdat er zoveel belangen gediend moeten worden, moet een waterschap dan ook niet alleen rekening houden met het eigen waterbeheerplan, maar zeker ook met het provinciale milieubeleidsplan, het regionale waterplan (Rwp), de provinciale structuurvisie en de geldende bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening). Immers: bij de belangenafweging kan de bestemming zo dominant zijn, dat het gewenste waterpeil grotendeels hierdoor bepaald wordt.

---

**Tot slot: doelmatig omgaan met de vele belangen**

In het kader van een zorgvuldige belangenafweging komt naar ons idee ook meer en meer betekenis toe aan de doelmatigheidsvraag. Deze vraag past binnen het streven van de bij het waterbeheer betrokken partijen om doelmatiger te werk te

---

10

Art. 5.2, lid 1 Wtw geeft het algemeen bestuur beoordelingsvrijheid. Zie bv: ABRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7469.

---

gaan. Het Bestuursakkoord Water (BAW 2011) geeft hiervoor de bestuurlijke grondslag. Te treffen maatregelen moeten sowieso bijdrage aan het te bereiken doel. Maar de doelmatigheidstoets is met name ook een financiële toets: wanneer de kosten van fysieke/mitigerende maatregelen de baten (het voorkomen van schade) significant overschrijden, zouden zo bekeken technische maatregelen ondoelmatig zijn. In zo'n situatie kan het zo nu en dan accepteren van schade (gemiddeld een keer in de 10, 25 of 100 jaar) te verkiezen zijn dan het tegen hoge kosten willen voorkomen van dergelijke schade. Het is aan bestuurders die discussie te voeren. Hierbij zullen de beschikbare financiële middelen ook een rol spelen.

### 2.3.3 **Omgaan met eventuele schade als gevolg van wateroverlast door beekherstel**

Het kan zijn dat derden (aangelande perceelseigenaren of -gebruikers) door de uitvoering van een beekherstelproject een lager beschermingsniveau krijgen voor wateroverlast vanwege inundatie. In een groot deel van het buitengebied (waar de beken liggen) hebben provincies bij verordening veelal een beschermingsniveau 1/10 (grasland) of 1/25 (akkerbouw) vastgesteld. Zolang die wateroverlastnorm - check per provincie de concrete norm bij het betreffende grondgebruik - niet wordt overschreden voldoet het waterschap aan zijn zorgplicht.

---

#### **KADER VOOR BEEKDALEN GELDT NIET ALTIJD EEN WATEROVERLASTNORM**

Uit artikel 5.3 van de Omgevingsverordening Limburg blijkt bijvoorbeeld dat er voor de beekdalen van natuurbeken die zijn gelegen in de Bronsgroene landschapszone geen norm geldt. De toelichting vermeldt: 'In de Goudgroene en Zilvergroene natuurzone - waar ruimte moet blijven voor natuurlijke inundatie of uitbreiding daarvan door maatregelen en waar een natuurlijk en veerkrachtig watersysteem nodig is - geldt geen norm. Ook in de dalen van natuurbeken die in de Bronsgroene landschapszone zijn gelegen geldt om dezelfde reden geen norm. Dit geldt voor alle natuurbeken in de Bronsgroene landschapszone, inclusief de natuurbeken die door het waterschap zijn aangewezen. Vanwege het detailniveau is niet langs alle natuurbeken in de bronsgroene landschapszone een begrenzing van het normloze gebied aangegeven. Daar geldt dat 25 meter brede oeverzones ter weerszijden van de beek geen norm hebben (alleen in de Bronsgroene landschapszone).

In de Bronsgroene landschapszone waar geen natuurbek is gelegen (dit zijn overwegend beekdalen) is de norm (1:10) afgestemd op het meest geëigende en meest toegepaste grondgebruik, namelijk grasland. Voor de overige landbouwpercelen in het buitengebied



---

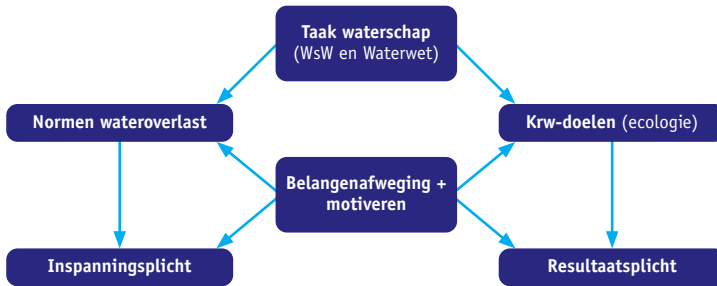
geldt de referentienorm voor akkerbouw (1:25). Voor belangrijke glastuinbouwgebieden is de referentienorm voor hoogwaardige land- en tuinbouw (1:50) toegepast. Voor bebouwde kernen is meestal de referentienorm voor bebouwd gebied (1:100) vastgesteld. Vanwege kosteneffectiviteit kan voor de meeste bebouwde gebieden in het Zuid-Limburgse Heuvel-land slechts een 1:25 norm worden vastgesteld.’

---

Als er voor een gebied (zoals een beekdal) geen norm is vastgesteld in de provinciale verordening, geldt er ook geen beschermingsniveau waar perceeigenaren een waterschap in beginsel aan mogen houden (gegeven de inspanningsplicht en beleidsvrijheid van de waterbeheerder). M.a.w.: als het beschermingsniveau al wat minder zou worden, maar het voldoen aan een (door de provincie) vastgestelde norm verder niet in het geding is, verwachten wij dat eventuele schadeclaims van derden geen of weinig kans maken. Het waterschap voldoet immers nog altijd aan de wateroverlastnorm c.q. de zorgplicht om hieraan te voldoen. Hiervoor pleit ook dat een waterschap nu eenmaal een zekere mate van beleidsvrijheid heeft. Het staat een waterschap natuurlijk vrij ervoor te kiezen geen *enkele verslechtering voor derden/aangelanden* te accepteren. Maar dat is een beleidskeuze zoals uit de volgende alinea blijkt, onder meer af te wegen tegen een mogelijke *verslechtering voor de ecologie/biodiversiteit* of het elders voorkómen van wateroverlast. De omstandigheden van het geval bepalen uiteindelijk de af te wegen belangen.

Voor de belangenafweging betekent [fig. 2.1](#) bijvoorbeeld dat het belang van een betere waterkwaliteit (in lijn met de Krw-doelstellingen die een *resultaatsverplichting* inhouden) of een ander door een waterschap te dienen belang afgewogen moet worden tegen de wat grotere kans op wateroverlast voor derden (de wateroverlast-normen houden een *inspanningsplicht* in voor de waterschappen). Concrete jurisprudentie hierover is er echter (nog) niet. Zolang ‘normopvulling’ nog mogelijk is – door het project ontstaat een wat lager beschermingsniveau, maar het waterschap voldoet nog steeds aan de provinciale norm – is ons inziens goed verdedigbaar dat eventuele schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt. Zeker als wordt bedacht dat het in relatie tot de droogteproblematiek juist van belang kan zijn water zo lang mogelijk vast te houden.

FIG. 2.1 BELANGENAFWEGING BIJ NATUURLIJK BEEKHERSTEL



Aspecten die in ieder geval een rol spelen bij de belangenafweging:

- Doelbereik ecologische kwaliteit (Krw)
- Schade voor derden
- Schade voor ecologie (flora en fauna)
- Schade voorkomen of accepteren?
- Kosten preventie schade
- Omvang totale schade (bij inundatie)
- Doelmatigheid preventieve maatregelen
- Bijdrage project aan andere doelen, bv. bestrijding van droogte (vasthouden water)
- Andere belangen die bij beekherstel een rol spelen (bv. recreatiedoeleinden)

#### KADER

Het begrip normopvulling heeft overigens een negatieve lading, alsof het onrechtmatig zou zijn. Ter vergelijking: wie jaar in jaar uit 100 euro mag uitgeven aan het carnaval, maar nooit meer dan 90 euro uitgeeft, is toch niet fout bezig als hij ervoor zou kiezen om voortaan 95 of zelfs 100 euro uit te geven? Hij vult de norm niet op, maar maakt gebruik van de ruimte die de norm nog biedt. De norm sec wordt nog altijd gerespecteerd. Méér uitgeven dan 100 euro leidt tot normoverschrijding.

Omdat er hierover bij ons weten geen jurisprudentie is, is er een kans dat onze stelling geen stand houdt. Anders is het naar ons idee voor die gebieden waar de wateroverlastnorm op dit moment maar net of zelfs niet wordt gehaald. Voor 'normopvulling' is hier geen ruimte (want dat zou tot normoverschrijding leiden) en waar een waterschap nu al niet voldoet aan de norm, voldoet het feitelijk niet aan

---

de zorgplicht die het hier heeft. Als in zo'n situatie het beschermingsniveau voor derden lager wordt, dan is de bewijslast voor de schadelijgende partij eenvoudiger dan onder de situatie hiervoor, hetgeen overigens nog niet meteen tot aansprakelijkheid hoeft te leiden.

---

## KADER ZORGPLICHT VAN HET WATERSCHAP IN RELATIE TOT HET ZOVEEL MOGELIJK VOORKOMEN VAN WATEROVERLAST

Uit een mooi overzichtsartikel van Herman Havekes en Ina Kraak blijkt dat de zorgplicht van een waterschap kortweg het volgende inhoudt: <sup>11</sup>

1. De taken van een waterschap volgen uit art. 1, lid 1 en 2 Waterschapswet en art. 2.1 Waterwet.
2. De zorgplicht is in jurisprudentie nader ingevuld. Belangrijke uitspraken van de Hoge Raad zijn Bargerbeek 1981, West-Friesland 1999 en Rijnstromen 2001. Ook is er een aantal meer recente uitspraken vanaf 2015 die vooral voortborduren op de oude lijn. <sup>12</sup> In het Bargerbeekarrest geeft de Hoge Raad de volgende criteria die een rol spelen bij het antwoord op de vraag of een waterschap voldoet aan de zorgplicht: *'het aantal, de aard en de lengte van de waterwegen waarvan het onderhoud ten laste van het waterschap komt, het aantal gronden binnen het gebied van het waterschap, waarvan het waterschap weet of behoort te weten dat zij door hun lage ligging bijzonder kwetsbaar zijn voor wateroverlast, de middelen – financiële en andere – die het waterschap voor het nakomen van zijn verplichtingen ten dienste staan, in hoeverre de aan het lage peil van de grond verbonden bezwaren (mede) veroorzaakt zijn door de eigenaar of gebruiker van de grond. Welke betekenis aan deze en dergelijke factoren in een ge-*

---

11 Ontleend aan: H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, *Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien*, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, juli/augustus 2018, p. 330-334. Zie ook: J.J. Jacobse en R.M. Pieterse, *Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast*, tijdschrift *Overheid en aansprakelijkheid (O&A)*, afl. 4, dec. 2017, p. 197-205. NB: dit laatste artikel is meegenomen in de beschouwing van Havekes en Kraak.

12 Achtereenvolgens: HR 9 oktober 1981, NJ 1982, 332 met noot CJHB. Zie in vergelijkbare zin HR 8 januari 1999, NJ 1999/319 (West-Friesland) en HR 9 november 2001, NJ 2002, 446 met noot CJHB en HR 19 november 1999 (De Dommel), AB 2002, 20 en 21 met noot Drupsteen. Recentere jurisprudentie: Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8931; Rb. Midden-Gelderland, 3 mei 2017 (trolnr.: C/16/418257 / HA ZA 16-475), *Het waterschap*, oktober 2017, nr. 10, p. 32, m.nt. Havekes; Rb. Limburg 13 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12110; Rb. Limburg 28 februari 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:1804; Rb Oost-Brabant, 23 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2507 en Rb Oost-Brabant, 30 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2698.

---

*ven geval moet worden toegekend, zal veelal slechts met behulp van deskundigen kunnen worden vastgesteld, terwijl dienaangaande een zekere mate van beleidsvrijheid aan het waterschap niet kan worden ontzegd.*

De Hoge Raad maakt duidelijk dat er geen blauwdruk te geven is voor de vraag wanneer precies aan de zorgplicht wordt voldaan. Tal van omstandigheden zijn van invloed op de concrete invulling ervan. Het komt steeds weer aan op het goed onderbouwen (motiveren) van de door het waterschap gemaakte keuzes. De Hoge Raad, en dit is ook te zien in de bestuursrechtelijke jurisprudentie, kent daarbij ook betekenis toe aan de beleidsvrijheid die een bestuursorgaan nu eenmaal heeft.

3. De zorgplicht is een inspanningsplicht, geen resultaatplicht. Een waterschap heeft daarbij de nodige beleidsvrijheid, zij het dat de wateroverlastnormen deze vrijheid wel wat inperken.<sup>13</sup>
4. Als er schade optreedt, berust de bewijslast bij de claimende partij. Die bewijslast is zwaar. Daarbij is van belang dat een waterschap zich tegen schade als gevolg van extreme buien niet hoeft te verweren. Fouten maken mag. Anticiperen op KNMI-voorspellingen hoeft niet; dit is niet eenvoudig en volgens de rechter (Rechtbank Oost-Brabant, zie voetnoot hiervoor) vaak zelfs onwenselijk. Daardoor wordt de zorgplicht niet geschonden. Daarbij is het maar de vraag of schade sowieso voorkomen had kunnen worden.
5. Effecten van het maaibeheer moeten vooraf worden getoetst aan de normen voor wateroverlast.<sup>14</sup> NB: de Rechtbank Oost-Brabant voegt hier aan toe dat het waterbeheer door een waterschap ook gericht moet zijn op de andere doelstellingen van art. 2.1 Waterwet, waaronder de ecologische kwaliteit. Hierbij merken wij op dat juist dan het 'conflict' naar voren komt tussen wateroverlastpreventie enerzijds en ecologische doelen anderzijds zoals hiervoor beschreven. Het integraal afwegen van belangen komt hier in optima forma naar voren. Het is aan het waterschap hier steeds een zorgvuldige, goed gemotiveerde keuze te maken. Inmiddels kan ook worden gesteld - na de droge jaren 2018 en 2019 - dat ook droogtebestrijding nadrukkelijk op de agenda staat van waterschappen. Toepassing van de Waterwet is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen/beperken van wateroverlast, maar ook van waterschaarste (art. 2.1 Wtw).

---

13 *Mede om die reden denken Jacobse en Pieterse dat de wateroverlastnormen door rechters wel eens strenger toegepast kunnen gaan worden (p. 204-205). Vooralsnog echter is hiervoor geen steun te vinden in de jurisprudentie. Wel is duidelijk dat er bij de beleidsformulering rekening gehouden moet worden met de normen, maar dat spreekt voor zich. Zomaar het maaibeleid aanpassen zonder rekening te houden met de gevolgen hiervan voor de kans op wateroverlast is geen optie (zie het kader onder punt 5).*

14 Rb. Gelderland. 18 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:186, r.o. 2.11.3.

- 
6. Bij wijziging van het maaibeleid moet het waterschap rekening houden met de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde gedragscode. Als het nodig is om af te wijken van de code is dit geoorloofd, mits dit goed wordt gemotiveerd.
- 

Voor schade a.g.v. feitelijke wateroverlast voorziet art. 7.15 Wtw in een regeling, zij het dat het dan moet gaan om schade als gevolg van ‘andere maatregelen, gericht op het vergroten van de afvoer- en bergingscapaciteit van watersystemen’. Daarvan is bij beekherstel in beginsel geen sprake, nu deze niet zijn gericht op vergroting van de afvoer- en bergingscapaciteit. Wanneer dit oogmerk er óók is, staat schadelij-dende partijen een beroep op art. 7.15 ter beschikking. Maar gezien de ecologische doelstellingen zullen schadeclaims die verband houden met wateroverlast zoals hier bedoeld door de civiele rechter worden behandeld (actie uit onrechtmatige daad). Als agrariërs en/of andere getroffen een actie op grond van onrechtmatige daad zouden starten, wil dat niet zeggen dat het waterschap ook daadwerkelijk aansprakelijk gehouden wordt. Er zijn de nodige eisen waaraan voldaan moet worden om tot aansprakelijkheid te oordelen. Allereerst is er de toets of het waterschap tekort is geschoten in zijn zorgplicht (verwijtbaar handelen of nalaten). Vergelijk hiervoor beide situaties zoals in de alinea hiervoor geschetst. In de situatie waar niet wordt voldaan aan de wateroverlastnorm, is weliswaar gehandeld in strijd met de zorgplicht terzake, maar dat alleen is onvoldoende om tot aansprakelijkheid te leiden. Zo zal het waterschap bij wateroverlast als gevolg van extreme neerslag een beroep op overmacht kunnen doen. Niet onbelangrijk is ook dat de bewijslast voor een bedrijf of burger moeilijk zal zijn: is vast te stellen dat de wateroverlast (en de schade die daaruit volgt) enkel en alleen samenhangt met de normoverschrijding? In de praktijk van het waterbeheer zijn er immers niet zelden verschillende oorzaken in het geding.

Al met al is de conclusie dat er tal van omstandigheden een rol spelen bij de beoor-deling van een eventuele schadevergoedingsclaim, waaronder bijvoorbeeld de streefpeilen in peilbesluiten en het maai- en baggerbeheer<sup>15</sup>.

---

15 *Zie uitvoerig over wateroverlast en, aansprakelijkheid en de zorgplicht die een waterschap heeft: H. Havekes en P. de Putter, Overheid niet zomaar aansprakelijk voor schade door wateroverlast, Water Governance 04/2016, p. 10-11 en H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Wateroverlast en aansprakelijkheid, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, mei 2017, p. 231-239. 231-239 en H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie. Water-overlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, juli/augustus 2018, p. 328-339.*

---

Wijziging van beleid en regelgeving (waaronder normen in een verordening en vastgestelde beleidsregels) is eigen aan de beleidsvrijheid die een waterschap (en andere bestuursorganen) nu eenmaal heeft. Nieuwe feiten en omstandigheden dwingen hier zelfs toe. Wel is dan een zorgvuldige voorbereiding vereist, waaronder het rekening houden met de in het geding zijnde belangen en de manier waarop met eventuele schade wordt omgegaan. Steeds zal moeten worden nagegaan op welke wijze voorzienbare schade (ook die als gevolg van een grotere kans op wateroverlast) zoveel mogelijk kan worden gemitigeerd (denk aan het verderop creëren van meer ruimte voor water waardoor per saldo het beschermingsniveau min of meer gelijk blijft).

Er is door Waterschap De Dommel een stappenplan ontwikkeld dat gebruikt kan worden om de schade als gevolg van beekherstel in beeld te brengen. Zie hiervoor nader § 4.4.

### **2.3.4 Natuurlijk beekherstel, juridische vormgeving en borging in beleid en regelgeving**

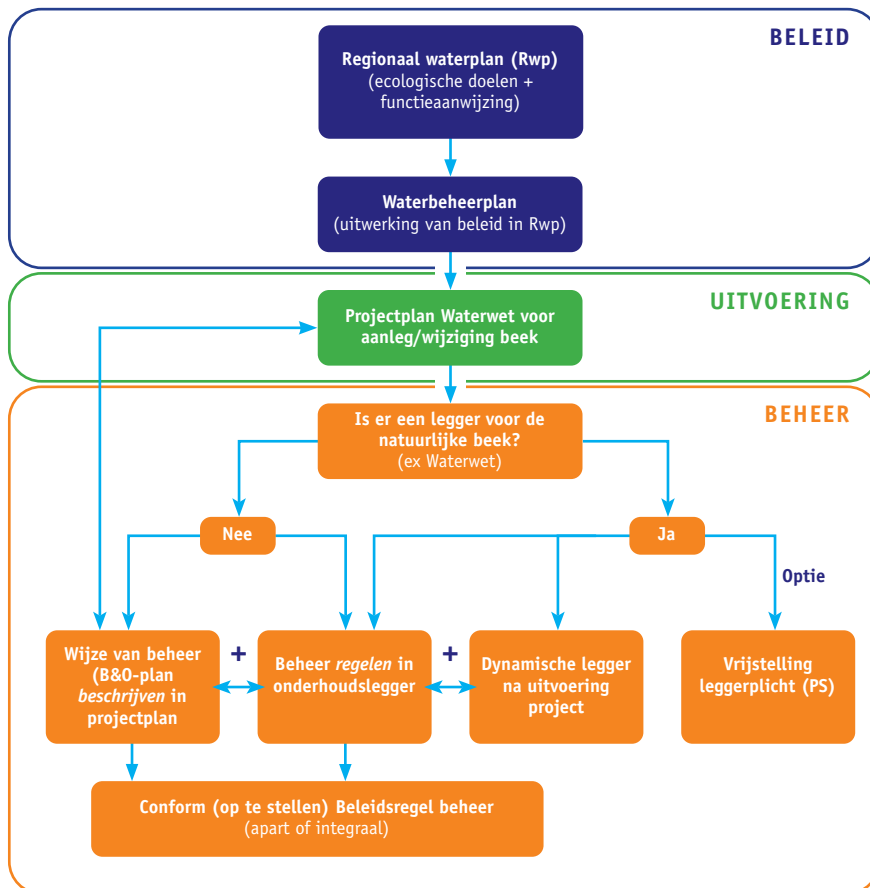
#### *2.3.4.1 Inleiding*

Een cruciale vraag is hoe natuurlijk beekherstel kan worden geborgd in beleid en regelgeving. Juridische borging begint bij het maken c.q. aanpassen van beleid. Daartoe zijn de wettelijk voorgeschreven waterplannen van belang, in het bijzonder het regionale waterplan (Rwp) van de provincie en het waterbeheerplan (Wbp) van het waterschap dat rekening moet houden met het Rwp. Bijzondere functies kunnen hierin worden aangewezen, voorzien van een goede motivering voor het te voeren beleid. Zeker wanneer nieuwe feiten of omstandigheden (zoals klimaatverandering, de teloorgang van ecologische waarden of de noodzaak water gemiddeld genomen langer vast te houden [vanwege bijvoorbeeld de droogteproblematiek]) een nieuwe beleidskoers vragen of hier zelfs toe dwingen, is een goede beleidsmatige onderbouwing hiervoor cruciaal. Voor de aanleg of wijziging van een beek is een projectplan verplicht zoals beschreven in § 2.2.

Voor het juridisch borgen van een andere vorm van beheer (meer extensief) zijn er verschillende opties. In [fig. 2.2](#) zijn de beleids- en beheermatige borgingsopties weergegeven. Tussen beleid en beheer vindt de uitvoering van projecten plaats. De toelichting op de figuur vindt plaats in de subparagrafen hierna.

---

FIG. 2.2 BORGING EXTENSIEF BEHEER NATUURLIJKE BEKEN





---

#### 2.3.4.2 *Beleidsmatige borging in de waterplannen*

Een waterschap zal bij het opstellen van een projectplan en het uiteindelijke beheer rekening moeten houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie hiervoor onder § 2.3.2). Cruciale stap hierbij is dat er een zorgvuldige belangenafweging uitgevoerd moet worden. In de praktijk betekent dit niet zelden dat soms ook conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. In relatie tot natuurlijk beekherstel (BmN) kan het zijn dat het treffen van ecologische maatregelen (teneinde de Krw-doelen te halen, uiterlijk eind 2027) ertoe kan leiden dat de kans op wateroverlast (door inundatie) wordt vergroot. Als waterbodems en/of oevers, door het voeren van een extensief of extensiever maaibeheer, bijvoorbeeld verder mogen dichtgroeien zal dit de afwateringsfunctie van een beek negatief kunnen beïnvloeden. Bij hevige regen kan dan eerder (dan zonder ‘ecologische beken’) wateroverlast bij aangrenzende perceeleigenaren optreden. Als dan zou blijken dat het waterschap in een specifiek schadegeval niet aan de wateroverlastnorm voldoet (zo deze al is vastgesteld), vergroot dit de kans op aansprakelijkheid (zie verder onder § 2.3.3).

Uit het voorgaande volgt dat het van belang is al bij de beleidsvorming – concreet: het waterbeheerplan ex art. 4.6 Wtw – duidelijk te maken welke Krw-maatregelen waar worden genomen en wat hiervan de gevolgen zijn. Bij het opstellen van het waterbeheerplan moet rekening worden gehouden met het regionale waterplan (art. 4.4 Wtw) van de provincie. De ecologische doelen voor het regionale watersysteem zijn in dit strategische waterplan beschreven, net als de functietoekenning voor de regionale wateren. Zo kunnen beken met een natuurlijke/ecologische functie als zodanig worden aangewezen (en daarbij geduid op een kaart) in de regionale waterplannen en provinciale verordening. Hierbij is ook van belang dat de provincies in hun waterverordening de wateroverlastnormering hebben vastgelegd, tenzij er redenen zijn om voor bepaalde gebieden (zoals beekdalen) geen norm vast te stellen. In de regionale waterplannen wordt ook hier op ingegaan. Kortom: strategisch zijn het de provincies die sturing geven aan het door de waterschappen operationeel te maken watersysteembeheer. Het borgen van een meer extensief beheer van beken begint beleidsmatig dan ook bij de provincies. In gevallen waar zich tegenstrijdige belangen voordoen<sup>16</sup> – inzetten op halen ecologische doelen versus voldoen aan de wateroverlastnormen – komt het aan op een goede motivering: welk

---

belang gaat voor? Dat zal van geval tot geval kunnen verschillen, maar duidelijk is dat het halen van de ecologische doelstellingen op grond van de Krv een Europese verplichting betreft waaraan uiterlijk in 2027 voldaan moet worden. Als dit betekent dat de norm voor wateroverlast in de omgeving van een beek niet meer gehaald wordt, dan is de keuze drieledig:

1. Zoveel mogelijk mitigeren ofwel de herinrichting van de beek zo uitvoeren dat er toch aan de wateroverlastnorm voldaan kan worden. Mogelijk gevolg hiervan kan zijn dat de ecologische doelen niet geheel behaald worden;
2. Aanpassen van de betreffende wateroverlastnorm, door de provincie. Dat vraagt dus om afstemming met de provincie;
3. Kiezen voor de ecologische doelstelling waarbij wordt geaccepteerd dat de kans op aansprakelijkheidsstelling als gevolg van wateroverlast in genormeerde gebieden wordt vergroot (daar waar van normoverschrijding sprake is). De in te schatten omvang van de mogelijke schade speelt hierbij nadrukkelijk een rol (bepaald door het grondgebruik).

#### 2.3.4.3 *Borging extensief beheer in projectplan of onderhoudsleggerconform beleidsregel*

Als beekherstelprojecten beleidsmatig goed zijn verankerd – regionale waterplannen en waterbeheerplannen (waterschappen) worden ter inzage gelegd dus iedereen kan daarop zienswijzen indienen – is het zaak dat er ook juridisch een goede borging plaatsvindt. Dat begint, zoals hiervoor helder geworden, met een projectplan dat de basis geeft voor de uitvoering van het project. Hierin kan worden beschreven hoe na realisatie van het project het beheer zal plaatsvinden (denk aan het hierin als bijlage opnemen van het beheer- en onderhoudsplan<sup>17</sup> (zie fig. 2.2). Het feitelijk regelen van het onderhoud past niet in een projectplan; daarvoor is een onderhoudslegger het geschikte instrument (zeker als er geen legger is voor de betreffende beek). Wijzigingen in het beheer en onderhoud zijn echter zaak van de keur en in het bijzonder de onderhoudslegger. Als er voor een beek een onderhoudslegger aanwezig is, kan het zijn dat de hierin vastgelegde onderhoudsverplichtingen aanpassing behoeven.

De onderhoudslegger, die zijn basis vindt in de Waterschapswet (art. 78), moet worden onderscheiden van de legger op grond van de Wtw (art. 5.1) die de zoge-

---

noemde normatieve staat van waterstaatswerken bevat, ofwel ligging, vorm, afmeting en constructie, waaraan het waterstaatswerk c.q. de beek moet voldoen<sup>18</sup>. Als bijvoorbeeld een beek ondieper wordt door zandsuppletie, dan vraagt dat om aanpassing van de Waterwetlegger. Hoewel dat nog voorstelbaar is<sup>19</sup>, is het moeilijker om bijvoorbeeld de hoogte van waterbodemplanten in te tekenen. Dat is feitelijk ook geen aspect dat te scharen is onder ‘ligging, vorm, afmeting en constructie’. Maar het bewust verder laten groeien van dergelijke beplanting kan alleen als het maai-beheer wordt aangepast. Een dergelijk onderhoudsaspect is zaak van de keur en/of de onderhoudslegger.

De onderhoudsplicht kan bij de aangelanden liggen, maar ook bij het waterschap zelf. Dat volgt uit de betreffende keur en/of legger. Zo bepaalt de keur van elk van de Brabantse waterschappen (waarin legger en onderhoudslegger zijn gebundeld) dat onderhoudsplichtigen degenen zijn die in de legger of in de Keur (als er geen legger is vastgesteld) tot het verrichten van gewoon of buitengewoon onderhoud aan waterstaatswerken zijn aangewezen.

#### *Beleidsregel beheer*

Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.<sup>20</sup> Het bijzondere van beleidsregels is dat derden (burgers en bedrijven) daar ook een beroep op kunnen doen door van het waterschap bij concrete besluitvorming (zoals over verzoeken om handhaving) te eisen dat het zich aan haar eigen beleid houdt.

Voor de concrete uitvoering van het beheer in een onderhoudslegger (zie fig. 2.1) kan het waterschap een beleidsregel vaststellen. Dat kan een aparte beleidsregel zijn (‘Beleidsregel beekbeheer’), maar denkbaar is ook dat een waterschap één beheerbeleidsregel vaststelt voor alle waterstaatswerken tezamen (‘Beleidsregel beheer waterstaatswerken’). Als er een beleidsregel geldt, dan is het waterschap

- 
- 18 *Beide leggers worden in de praktijk regelmatig gecombineerd. Bedenk hierbij wel dat het om twee verschillende instrumenten gaat die aan afzonderlijke wettelijke voorschriften moeten voldoen. NB: ook onder de Omgevingswet kunnen beide leggers worden gecombineerd tot één legger.*
- 19 *Zij het dat door zandsuppletie en andere maatregelen nog niet zo eenvoudig is de precieze ‘meetkundige’ gevolgen te bepalen: een dynamische beek is wat anders dan een kanaal.*
- 20 *De artikelen 4:81 tot en met 4:84 Awb geven verdere voorschriften over beleidsregels.*

---

hieraan gebonden zij, het dat ervan kan worden afgeweken, als er door toepassing sprake is van gevolgen voor één of meer belanghebbenden die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.<sup>21</sup> Zeker waar er bij waterschappen verschillende beleidskaders gelden, gebaseerd op diverse beleidsdocumenten, is omzetting naar een formele beleidsregel te overwegen. Dat geeft de uitvoerende ambtenaren en burgers en bedrijven meer duidelijkheid en rechtszekerheid en voorkomt dat, bij gebrek aan een beleidsregel, besluiten die vatbaar zijn voor bezwaar en beroep afzonderlijk moeten worden gemotiveerd. Zo zouden in de praktijk wel voorkomende beheer- en onderhoudsrichtlijnen (soms zelfs per watergang) verzameld kunnen worden om op basis daarvan het beste hieruit in een beleidsregel vast te leggen. Aan de hand van deze generieke beleidsregel kan dan steeds voor elke *individuele* beek een onderhoudslegger worden vastgesteld.

#### 2.3.4.4 *Tot slot: vrijstelling van leggerplicht of een meer dynamische leggeromschrijving?*

Volgens art. 5.1, lid 3 Waterwet kunnen provincies in de provinciale verordening voor bepaalde oppervlaktewaterlichamen ('waterstaatswerken') vrijstelling verlenen van de leggerplicht. Voor beken die dynamisch zijn ingericht en een belangrijke ecologische functie hebben (een lijst daarvan zou als bijlage bij de verordening kunnen worden opgenomen) zou, voor zover niet al gedaan<sup>22</sup>, van deze optie gebruik gemaakt kunnen worden. De voorwaarde die de wet hierbij stelt is dat dergelijke beken zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van de elementen 'ligging, vorm, afmeting en constructie' (lid 1) dan wel van geringe afmetingen zijn.

### Artikel 5.1 Waterwet (leggerplicht)

1. De beheerder draagt zorg voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Van de legger maakt deel uit een overzichtskaart, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones staat aangegeven.

---

21 *Vorstelbaar is dat een grote potentiële schade zo'n bijzondere omstandigheid is. Wateroverlast bij grond gebruikt voor bollenteelt is wat anders dan bij grasland.*

22 *In Noord-Brabant bijvoorbeeld zijn meanderende beken vrijgesteld van de leggerplicht (art. 5.2 Verordening Water Noord-Brabant).*

---

2. (...).<sup>23</sup>

3. Bij of krachtens provinciale verordening of, ten aanzien van waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, algemene maatregel van bestuur kunnen *nadere voorschriften* worden gegeven ten aanzien van de inhoud, vorm en periodieke herziening van de legger voor daarbij te onderscheiden *categorieën* van waterstaatswerken. Voorts kan daarbij *vrijstelling* worden verleend van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen met betrekking tot bepaalde waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen dan wel van geringe afmetingen zijn.

Voor natuurlijk ingerichte beken met een expliciet natuurlijke/ecologische functie is het haast per definitie onmogelijk, en gezien de doelstellingen ook onwenselijk de exacte ligging, vorm, afmeting en constructie te omschrijven, laat staan in statische meters, hellingshoeken, dieptes e.d. uit te drukken. De aard en functie van dergelijke beken zijn immers dynamisch; juist met dat doel zijn zij ook zo ingericht. De directe aanleiding daarvoor waren en zijn de ecologische doelstellingen, voortvloeiend uit de Krw. Simpel gezegd: een dergelijke beek is niet te vergelijken met een (betonnen/stenen of zelfs aarden) waterkering of een kanaal met stalen damwanden. Voor deze laatste ‘statische waterstaatswerken’ zijn ligging, vorm, afmeting en constructie (vrij) exact te omschrijven. Hierbij moet worden bedacht dat wat in de legger staat verplichtingen schept waar het waterschap zich aan heeft te houden, óók als de doorstroombaarheid van de leggerwaterloop niet in het geding is.<sup>24</sup> Kortom: dat wat je vastlegt, dat bindt je.

Voor ‘dynamische waterstaatswerken’ zoals natuurlijk ingerichte beken is een legger op zich wel mogelijk, maar deze kan eigenlijk niet veel meer zijn dan het duiden van de uiterste beheergrenzen op de overzichtskaart (ofwel de ‘ligging’, inclusief beschermingszones, zoals bedoeld in art. 5.1, lid 1 Waterwet). Het bepalen van een minimale diepte is ook goed voorstelbaar. Met die beheergrenzen (en eventuele dieptegrens) wordt aangegeven tot hoever het waterschap een beheertaak heeft. Kijken we naar de bedoeling van de wetgever met de leggerplicht, dan springt de noodzaak van duidelijke beheergrenzen eruit. Voor zowel waterschap als derden moet duidelijk zijn waar de beheertaak begint en ophoudt. Als wordt vastgehouden

---

23

*Lid 2, dat ziet op primaire keringen, is voor dit rapport niet relevant.*

24

*Zie: ABRvS, 12 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4191 (zaaknr. 200907655/1/H2).*

aan de leggerplicht voor natuurlijk ingerichte beken, dan zou het aangeven van de beheergrenzen voldoende moeten zijn. Eventueel zou met bandbreedtes kunnen worden gewerkt, zowel voor de ligging, vorm als afmetingen.<sup>25</sup> Dat is verdedigbaar omdat de Waterwet (en de Omgevingswet) eisen dat ligging, vorm, afmeting en constructie moeten worden ‘omschreven’. Omschrijven is een ruimer begrip dan het enkel geometrisch vastleggen. Een omschrijving kan ook zijn dat een watergang (beek) zich (binnen de beheergrenzen) dynamisch beweegt en onder invloed is van natuurlijke processen etc. Een ‘omschrijving’ kan ook zijn dat de waterhuishoudkundige toestand wordt omschreven zoals een minimaal afvoerdebit en/of peil en/of capaciteit. Waterschap De Dommel neemt sinds 2008 een afvoer-/peilrelatie (Qh) op voor meanderende beken, als alternatief voor vorm en afmeting van de watergang.<sup>26</sup> Een hydrologisch criterium dus; in de legger is alleen de ligging nog opgenomen. De Dommel maakt daarbij gebruik van de vrijstellingsmogelijkheid voor meanderende beken zoals geboden in de provinciale Verordening water (inmiddels opgenomen in de provinciale Interim Omgevingsverordening). Voorstelbaar is ons inziens ook dat de omschrijving zich baseert op de functie van de watergang c.q. de beek. Anders gezegd: dat wat met de herinrichting van beken wordt beoogd – kort gezegd: het door fysieke ingrepen realiseren van met name ecologische doelstellingen – vormt de te omschrijven dynamische kenmerken ‘vorm, afmeting en constructie’. Deze drie 3D-kenmerken zijn dynamisch; de ligging (2D-kenmerk) kan wel duidelijk worden aangegeven. Gezien de natuurlijke dimensies van meanderende beken kunnen de uiterste beheergrenzen wat ruimer worden ingetekend op de legger zodat de beek zich ook vrij kan vormen. In Noord-Brabant hanteert men hiervoor de term ‘meanderzones’.<sup>27</sup>

**Resumerend:** voor zover beken een duidelijke ecologische functie vervullen, valt een vrijstelling van de leggerplicht hiervoor te bepleiten. Waar leggers zijn vastgesteld, zouden deze dus ingetrokken kunnen worden. Voor zover hieruit schade voor

- 25 *Hier zou de vergelijking kunnen worden gemaakt met de peilbesluiten waarbij ook bandbreedtes worden vastgesteld, niet in de laatste plaats omdat ook oppervlaktewaterpeilen zich niet tot op de centimeter laten sturen. Daarbij maken bandbreedtes in een peilbesluit het mogelijk te werken met een winter- en zomerpeil.*
- 26 *In verband met de droogteproblematiek echter (een tekort aan water in plaats van mogelijk teveel) kleven er ook weer nadelen aan dit soort criteria.*
- 27 *Min of meer vergelijkbaar met het zogenoemde ‘profiel van vrije ruimte’ zoals dit voor waterkeringen wel wordt gehanteerd en ingetekend.*

---

derden voortvloeit, kunnen zij hiervoor op grond van art. 7.14 Waterwet een beroep doen op schadevergoeding. Die schade moet dan wel onderbouwd worden, de bewijslast hiervoor ligt bij de claimende partij. Waar geen vrijstelling geldt of wordt geregeld, is van belang te onderkennen dat het voor natuurlijk ingerichte beken met een expliciet natuurlijke/ecologische functie nagenoeg onmogelijk is een nauwkeurige geometrische omschrijving van met name vorm, afmeting en constructie te geven. Omdat de aard en functie van dergelijke beken dynamisch zijn, hoort hier ook een dynamische omschrijving bij. De Waterwet (en ook de Omgevingswet) bieden ruimte voor zo'n werkwijze.

### **2.3.5 Wat te doen bij archeologische waarden/vondsten?**

Ook waterschappen moeten zorgvuldig omgaan met aanwezige en te verwachten archeologische waarden. In het kader van bijvoorbeeld Waterwetprojectplannen en (gemeentelijke) omgevingsvergunningen, moeten de stappen worden gevolgd die zijn gedefinieerd in de zogenoemde 'Cyclus van de archeologische monumentenzorg' (AMZ), waarop verderop nader wordt ingegaan. Het kan hierbij zowel om archeologische resten op het land als in de waterbodem gaan. Hoofdboodschap in relatie tot archeologie is dat vroegtijdig (de voorbereidingsfase van een beekherstelproject) overleg moet worden gepleegd met de betreffende gemeente. Steeds moet worden nagegaan of er in of aan de te bewerken beek archeologische waarden aanwezig zijn (vgl. ook het model-projectplan van de Unie van Waterschappen). Hieraan voorbij gaan kan in een latere fase van een project veel extra tijd en geld kosten!

*Gemeente bevoegd gezag: mogelijk een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit op grond van het bestemmingsplan vereist*

De gemeente moet bij het opstellen van een bestemmingsplan rekening houden met (te verwachten) archeologische waarden. Een gemeente doet dit meestal door op hoofdlijnen te inventariseren welke archeologische waarden aanwezig zijn en deze in het bestemmingsplan te borgen. Voordat er aan een initiatiefnemer (het waterschap) een omgevingsvergunning archeologie (juridisch: een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit, zie kader hieronder) kan worden verleend (alleen dus nodig als er archeologische waarden te verwachten zijn), moet eerst worden vastgesteld wat de archeologische waarde van het terrein is. Of archeologisch onderzoek gedaan moet worden, blijkt in de regel uit het bestemmingsplan waar voor gronden en objecten (denk ook aan beken en waterkeringen) regels en dubbelbestemmingen (bv.: waterstaatswerk en archeologische waarden) kunnen

.....

gelden. De dubbelbestemming op de verbeelding (plankaart) van het bestemmingsplan leidt ertoe dat er een aantal aanvullende voorwaarden voor archeologie geldt. Zo wordt er – dit verschilt per bestemmingsplan – bijvoorbeeld in bepaalde gevallen archeologisch onderzoek gevraagd (een rapport) voordat een omgevingsvergunning wordt verstrekt. In het bestemmingsplan kan een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit verplicht worden gesteld voor bijvoorbeeld grondbewerkingen, verhogen of verlagen van het waterpeil, aanleggen of rooien van bossen, aanleggen van ondergrondse kabels en leidingen, aanbrengen van diepwortelende beplantingen etc. Met het vergunningvereiste kan een archeologisch monument worden beschermd.<sup>28</sup> De waterbeheerder zal zich derhalve moeten verdiepen in het bestemmingsplan dat is vastgesteld voor het gebied waarin hij bepaalde bodemversturende handelingen wil gaan uitvoeren. Mogelijk dient hij een omgevingsvergunning aan te vragen bij de gemeente voor een aanlegactiviteit<sup>29</sup>.

.....

#### **KADER RELATIE MONUMENTENWET, ERFGOEDWET EN DE OMGEVINGSWET**

Volgens art. 38a Monumentenwet (vervallen per 1 juli 2016) is de gemeente verplicht om in een bestemmingsplan rekening te houden met de in de bodem aanwezige en de te verwachten archeologische waarden. Ook art. 3.1.6, vijfde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening verplicht hiertoe. Dit geldt ook voor alle wateren (incl. waterbodems) binnen het gemeentelijk grondgebied, zelfs als die in beheer zijn van Rijkswaterstaat of een waterschap. De beheerder is namelijk allereerst verantwoordelijk voor de waterkwaliteit en waterveiligheid, terwijl de gemeente toeziet op de zorgvuldige omgang met archeologische waarden. Bij het vormgeven van het gemeentelijk archeologiebeleid en bestemmingsplannen blijft de waterbodem nog vaak buiten beeld. Daardoor wordt bij ontwikkelingen niet altijd rekening gehouden met het erfgoed onder water of in oude waterbodems<sup>30</sup>. Op grond van art. 39, eerste lid, Monumentenwet kan bij een bestemmingsplan in het belang van de archeologische monumentenzorg een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verplicht worden gesteld.

.....

28 *Een archeologisch monument is volgens de Erfgoedwet een terrein dat deel uitmaakt van cultureel erfgoed vanwege de daar aanwezige sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden. Dit kunnen overblijfselen of voorwerpen zijn, maar ook andere sporen.*

29 *Zie de website van het SIKB: <https://www.waterbeheer-cultuurhistorie.nl/beleid/wettelijk-kader>. Hier is de uitgebreide 'Handreiking Waterbeheer en Cultuurhistorie' van SIKB te vinden.*

30 *Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/waterbodems-en-archeologie>.*



---

NB: hoewel de Monumentenwet in 2016 is vervallen, is via overgangsrecht in de Erfgoedwet (art. 9.1) geregeld dat art. 38a Monumentenwet van kracht blijft totdat de Omgevingswet in werking treedt (voorzien per 1 januari 2021). Vanaf 2021 is archeologie geregeld in het gemeentelijke omgevingsplan en de mogelijk daarop gebaseerde omgevingsvergunning. De bestaande regels uit de Monumentenwet, de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) blijven van kracht tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

---

Als een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is vereist, zal de gemeente hieraan voorschriften verbinden. Deze kunnen inhouden dat:<sup>31</sup>

- technische maatregelen moeten worden getroffen waarmee archeologische vondsten in de bodem worden behouden (bijvoorbeeld diepte van graven, situering van bouwwerken, de inrichting en het gebruik van gronden),
- opgravingen moeten worden uitgevoerd, of
- bodemverstorende activiteiten moeten worden begeleid door een archeoloog.

In sommige gevallen hoeft het waterschap geen omgevingsvergunning archeologie (juridisch een aanlegactiviteit) aan te vragen. Denk aan de beheer- en onderhoudsactiviteiten, het vaststellen van peilbesluiten, het opstellen van gebiedsvisies en waterbeheerplannen en in sommige gevallen de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Dergelijke activiteiten kunnen echter wel grote invloed hebben op archeologische waarden. Wanneer het (ook tijdelijke) oppervlaktewaterpeil wordt verlaagd, en daardoor mogelijk ook de grondwaterstand, zal rekening moeten worden gehouden met eventuele aanwezige archeologische waarden<sup>32</sup>. Ook hier geldt dat uitsluitel hierover bij de gemeente verkregen moet worden nu bestemmingsplannen van gemeenten onderling behoorlijke verschillen kunnen vertonen.

#### *Check eventuele gemeentelijke erfgoedverordening*

Naast of in plaats van een bestemmingsplan kan de omgang met het archeologisch erfgoed ook zijn vastgelegd in een gemeentelijke erfgoedverordening, waarin bijvoorbeeld een verbod kan zijn opgenomen om de bodem te verstoren in een

---

31 SIKB-handreiking Waterbeheer en Cultuurhistorie. Zie: <https://www.waterbeheer-cultuurhistorie.nl/beleid/wettelijk-kader>.

32 Zie: <https://www.waterbeheer-cultuurhistorie.nl/beleid/wettelijk-kader>.

---

archeologisch verwachtingsgebied. Het kan dus zijn dat er regels gelden uit de verordening daar waar de omgang met archeologische resten nog niet via het bestemmingsplan is geregeld. Het is dus zaak vroegtijdig (voorbereidings-/planfase) bij de gemeente na te gaan of de aan te pakken beek (mogelijk) archeologische waarden herbergt. De meeste gemeenten hebben de verspreiding van archeologische resten en archeologische verwachtingen geanalyseerd en vastgelegd op gemeentelijke archeologische waardenkaarten en verwachtingenkaarten. Deze vormen de basis voor het te voeren archeologiebeleid binnen een gemeente. Bedacht moet wel worden dat niet alle gemeentelijke waardenkaarten (via de gemeentelijke websites te raadplegen) zijn omgezet in beleid en doorvertaald in het bestemmingsplan<sup>33</sup>. Als de archeologische waarde van het te bewerken gebied nog niet bekend is bij de gemeente, kan de gemeente van de vergunningaanvrager (i.c. het waterschap) verlangen om archeologisch onderzoek te laten verrichten. Op basis van de onderzoeksresultaten neemt de gemeente een besluit over het verlenen van een vergunning. De gemeente kan daarbij eisen dat het terrein wordt opgegraven. De initiatiefnemer betaalt hiervoor de kosten.

*Te volgen stappen: cyclus van de archeologische monumentenzorg (AMZ)*

De Archeologische Monumentenzorg (AMZ) onderscheidt het opsporen, waarderen en veiligstellen van archeologische resten. Uitgangspunt is om archeologisch erfgoed in situ (op de gevonden locatie) te bewaren. Dit geldt niet alleen voor de landbodem, maar ook voor de waterbodem (oevers inbegrepen). In principe is de initiatiefnemer (bij beekherstelprojecten het waterschap als 'grondverstoorder') verantwoordelijk voor eventuele kosten voor archeologisch onderzoek.

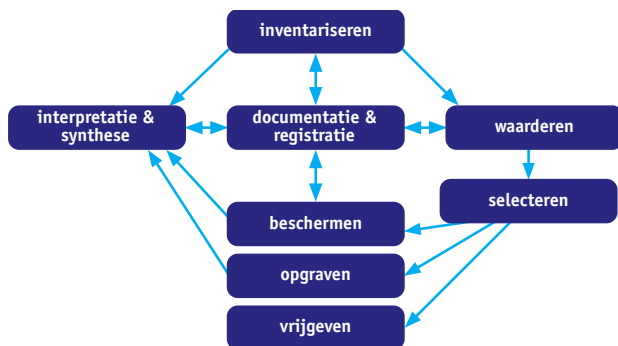
Na de fase van opsporing (inventarisatie) worden eventueel gevonden archeologische resten onderworpen aan een *waardering*. Deze waardering wordt als selectieadvies aan de bevoegde overheid aangeboden, meestal de gemeente. Deze neemt vervolgens een besluit (*selectie*) over wat er met de archeologische resten in het desbetreffende plangebied moet gebeuren. Er zijn drie keuzemogelijkheden: behouden in situ (*beschermen*), *opgraven* (behouden ex situ) of *vrijgeven*. Nadat de *interpretatie* en *synthese* zijn voltooid worden de vondsten en documentatie, ondergebracht in depots en digitale archieven.

---

33

*Ontleend aan: E. Heunks, Handreiking cultuurhistorie in en rond waterkeringen: van verkenning tot realisatie in het nHWBP, in opdracht van het Programmabureau nieuw Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP), december 2013, bijlage 1.*

FIG. 2.3 DE AMZ-CYCLUS



Een volledige beschrijving van de AMZ-cyclus is te vinden op de website van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).<sup>34</sup> De uitvoering van de stappen in de AMZ-cyclus moet plaatsvinden volgens de specificaties die zijn vastgelegd in de protocollen en leidraden van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie. Bij eventuele archeologische ontdekkingen is het raadzaam direct contact op te nemen met de gemeente en de RCE.

## 2.4 VERANDERINGEN DOOR DE OMGEVINGSWET

### 2.4.1 Inleiding

Hoewel de Omgevingswet pas in 2021 van kracht wordt, wordt de betekenis hiervan geschetst voor beekherstelprojecten. Veel van wat onder de huidige waterwet- en regelgeving bekend is, keert terug onder de Omgevingswet. Dat geldt, in relatie tot beekherstelprojecten, in ieder geval voor gedoogplichten, peilbesluiten, leggers en de m.e.r.-(beoordelings)plicht. Soms worden andere begrippen gebruikt, daar waar er inhoudelijk weinig of niets verandert. Zo heet het ‘gebruik maken van een waterstaatswerk’ onder de Omgevingswet een ‘beperkingengebiedactiviteit’ en gaan de bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving (zoals een erfgoedverordening en een eventuele kapverordening) op in het gemeentelijke omgevingsplan. De keur gaat op in de waterschapsverordening en de wettelijk verplichte beheerplannen (het Wbp) die waterschappen nu maken heten straks beheerprogramma’s. Veel van de bestaande vergunningplichten (op grond van sectorale wetten) gaan onder de Omgevingswet op in de integrale omgevingsvergunning. Zo ‘verdwijnt’ straks de Wnb-vergunning, zij het dat deze

via de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit weer terugkomt.

In relatie tot door waterschappen uit te voeren beekherstelprojecten is het onder de Omgevingswet in te voeren instrument ‘projectbesluit’ het belangrijkste om hier kennis van te nemen. Hier wordt in § 2.4.3 apart aandacht besteed. In § 2.4.2 worden eerst de hoofdlijnen van de Omgevingswet geschetst.

**TABEL 2.3 BEGRIPPEN ONDER DE OMGEVINGSWET: WAS-WORDT-OVERZICHT**

	HUIDIG STELSEL	OMGEVINGSWET
Provincie	Structuurvisies	Omgevingsvisie
	Sectorale beleidsplannen	Omgevingsvisie
	Regionaal waterplan	Waterprogramma
	Verordeningen Water, Ruimtelijke Ordening (RO) en Milieu	(integrale) Omgevingsverordening
Gemeente	Structuurvisies	Omgevingsvisie
	Beleidsplannen	Omgevingsvisie
	Bestemmingsplan	Omgevingsplan
	Gemeentelijke verordeningen	Omgevingsplan
	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning
Waterschap	Waterbeheerplan	Waterbeheerprogramma
	Keur	Waterschapsverordening
	Legger	Legger
	Peilbesluit	Peilbesluit
	Projectplan	Projectbesluit
	Gedoogplichten	Gedoogplichten
	Watervergunning	Omgevingsvergunning wateractiviteit

### 2.4.2 Omgevingswet op hoofdlijnen

De Omgevingswet integreert 26 wetten over de fysieke leefomgeving tot één integrale wet. Wetten die geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet zijn bijvoorbeeld de Waterwet, de Wet bodembescherming, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet natuurbescherming. Juridisch-inhoudelijk zijn er wel veranderingen, maar veel blijft toch nagenoeg hetzelfde. De integrale watersysteembenadering bijvoorbeeld blijft gewoon overeind en aan de bevoegdheidsverdeling in het waterbeheer wordt niet of nauwelijks gesleuteld.

FIG. 2.4 DOELSTELLINGEN VAN DE OMGEVINGSWET



Veel instrumenten uit de huidige wetgeving komen in min of meer dezelfde vorm terug. Dat bleek al uit § 2.4.1. Maar de Omgevingswet brengt wel de nodige veranderingen waaronder het in § 2.4.3 te beschrijven projectbesluit. Andere hier te noemen wijzigingen houden verband met de waterschapsverordening. Zo keren de lozingsregels van het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi, zie tabel 2.2 in § 2.2) niet terug op rijksniveau, maar is het aan de waterschappen zelf om lozingsregels op te nemen in de verordening. Via de zogenoemde ‘bruidsschat’ worden de Blbi-regels, inclusief een specifieke zorgplicht, van rechtswege toegevoegd aan de waterschapsverordening.<sup>35</sup> Een andere, hier relevante wijziging, is dat de waterschapsverordening geen regels bevat over onderhoud; die moeten volgens art. 2.2 Omgevingsbesluit in de onderhoudslegger landen.

De grootste verandering echter is misschien wel de bedoeling van de wet zoals weergegeven in bovenstaande figuur. Het omgevingsrecht moet ‘eenvoudiger en beter’ en dat vereist een andere houding van zowel overheden als niet-overheden. Vertrouwen is het sleutelwoord en dat betekent vooral meer geloof in elkaar, een (nog) betere samenwerking aan met name de voorkant en eerder oplossings- dan probleemgericht denken en werken. Het Rijk regelt minder dan onder het huidige recht en laat veel regelgeving over aan de lokale/regionale overheden. Daarmee moet het mogelijk zijn projecten e.d. sneller te realiseren met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. De algemene doelstelling van de wet is verwoord in art. 1.3.

35

Zie voor een nadere toelichting op de bruidsschat: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/waterschapsverordening/bruidsschat/>.

---

### Artikel 1.3 Ow (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

NB: de ‘fysieke leefomgeving’ omvat in ieder geval ook watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (art. 1.2 Ow).

#### *Eén wet, vier uitvoeringsbesluiten (amvb’s) en één Omgevingsregeling*

De Omgevingswet zelf is slechts een ‘kaderwet’. Daaronder hangen vier uitvoeringsbesluiten (amvb’s). In het Omgevingsbesluit (Ob) staan de meer algemene en procedurele zaken. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is gericht tot overheden en bevat onder andere omgevingswaarden (normen) voor de leefomgeving, zoals de waterkwaliteitsnormen, en instructieregels op omgevingsplannen, waaronder de verplichting om rekening te houden met archeologische waarden. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden regels opgenomen over activiteiten van met name burgers en bedrijven, zoals lozingen, onttrekkingen en het aanleggen van infrastructuur. Het Bal heeft wel wat weg van het huidige Activiteitenbesluit. Tot slot is er het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) dat regels stelt aan de constructie e.d. van bouwwerken (vergelijkbaar met het huidige Bouwbesluit 2012). Daarnaast is er een ministeriële regeling, de Omgevingsregeling).

De Omgevingswet harmoniseert het instrumentarium van de verschillende wetten die in de Omgevingswet opgaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kerninstrumenten en overige instrumenten. Met de kerninstrumenten kan een groot deel van het omgevingsrecht worden vormgegeven. De zes instrumenten passen in de beleidscyclus van de Omgevingswet<sup>36</sup>.

---

36

*De beleidscyclus is een denkmodel voor de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, die aan verschillende Europese richtlijnen ten grondslag ligt (waaronder de Krw) en die ook in managementvraagstukken wordt gebruikt (het ‘plan-do-check-act-model’ van Deming).*

---

### FIG. 2.5 DE BELEIDSCYCLUS VAN DE OMGEVINGSWET

De beleidscyclus begint met het beschrijven van de ambitie van gemeenten, provincies en Rijk voor de gewenste kwaliteit van de leefomgeving in een **omgevingsvisie**. Deze beleidswensen worden vertaald in doelen voor de fysieke leefomgeving, zo nodig in de vorm van omgevingswaarden. Vervolgens worden **programma's** gemaakt om die doelen te realiseren. Activiteiten van burgers en bedrijven worden gereguleerd via **algemene regels** en **omgevingsvergunningen**. De algemene regels en vergunningplichten van het Rijk staan in de amvb's. Algemene regels en vergunningplichten van gemeenten, waterschappen en provincies staan in de **decentrale regelgeving**, achtereenvolgens het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Als de overheid zelf een groot project wil uitvoeren, dan stelt ze daarvoor een **projectbesluit** vast. Via **monitoring** wordt nagegaan of de doelen bereikt worden. Zo niet, dan leidt dat tot aanpassing van de doelen of tot aanvullende programma's of regels. De beleidscyclus is dan rond.



---

#### 2.4.3 GEHEEL NIEUW: HET PROJECTBESLUIT

Onder de Omgevingswet zal het projectplan worden vervangen door het projectbesluit. Voor het uitvoeren van, het in werking hebben of in stand houden van een project kan (of moet) een projectbesluit worden vastgesteld door Rijk, provincies en ook waterschappen. Het gaat hierbij om complexe projecten met een publiek belang. Een beekherstelproject heeft duidelijk zo'n publiek belang. Waar het

---

projectplan van de Waterwet zich beperkt tot aanleg- of wijzigingsactiviteiten met betrekking tot een beek (als waterstaatswerk), ziet het projectbesluit ook op de beheeractiviteiten die samenhangen met het project (voor zover deze niet al juridisch zijn vrijgesteld in de waterschapsverordening).

Als het om beekherstelprojecten gaat, kan het waterschap zelf besluiten om een projectbesluit vast te stellen dan wel te kiezen voor een 'omgevingsvergunning eigen dienst', met daarnaast de verplichting bij andere bestuursorganen een omgevingsvergunning aan te vragen en meldingen te doen. Het is zelfs mogelijk om via de waterschapsverordening te regelen dat eigen werken en beheer- en onderhoudsactiviteiten zijn vrijgesteld van juridische verplichtingen. Het ligt hierbij echter voor de hand te veronderstellen dat een dergelijke vrijstelling vooral betrekking zal hebben op de beheer- en onderhoudsactiviteiten zoals in dit rapport al beschreven. Voor kleinere aanleg- of wijzigingsactiviteiten is een vrijstelling wel voorstelbaar (denk aan stuwtes, duikers en beschoeiingen), maar voor beekherstelprojecten ligt het op- en vaststellen van een projectbesluit toch meer voor de hand (vergelijkbaar met het projectplan onder de Waterwet).

---

#### KADER

Voor sommige projecten is een projectbesluit met een bijzondere en uitgebreide projectprocedure verplicht. Het betreft de aanleg van vaarwegen of de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen. Omdat kleinschalige beekherstelprojecten hier niet onder vallen, wordt de projectprocedure hier niet verder besproken.

---

In vergelijking met de regeling onder de Waterwet (projectplan) kan het projectbesluit alle verplichte toestemmingen bevatten die nodig zijn voor het project. Dat biedt dus als groot voordeel dat in één document alles in één keer geregeld kan worden. Mits uitdrukkelijk in het projectbesluit bepaald, geldt dit besluit als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit. Daarbij kan het projectbesluit de regels van het omgevingsplan direct wijzigen als deze in strijd zijn met die van het projectbesluit. Dat geeft waterschappen dus de mogelijkheid en bevoegdheid het omgevingsplan te wijzigen. Dit is met name van belang als bijvoorbeeld de bestemming/functie van het gebied in het omgevingsplan (bestemmingsplan deel hiervan) in strijd is met het projectbesluit. Bij kleinschalige beekherstelprojecten is dit niet snel aan de orde, maar bij grotere watersysteem-



---

projecten kan dit wel degelijk spelen en geeft dit het waterschap mogelijkheden in te grijpen in de wereld van de ruimtelijke ordening. Een dergelijk volledig integraal projectbesluit moet dan wel voldoen aan de regels voor wijziging van het betreffende omgevingsplan en aan de voorschriften die anders in de omgevingsvergunning zouden staan (zoals de vergunning voor een aanlegactiviteit in verband met het verstoren van de bodem). Hierbij gelden de toetsingskaders voor die besluiten en is er een advies- en instemmingsbevoegdheid voor bestuursorganen die anders vergunning zouden verlenen. Het projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap. Daarbij is van belang dat elk projectbesluit door de provincie (GS) moet worden goedgekeurd. Het projectbesluit kent één beroepsgang: die bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling beslist binnen zes maanden.

#### *Drie opties voor waterschap onder de Omgevingswet*

In relatie tot beekherstelprojecten zijn er onder de Omgevingswet dus drie opties voor het waterschap:

1. Integraal projectbesluit, met in één keer alle benodigde toestemmingen voor het uitvoeren van een project.
2. Projectbesluit 'light' ofwel een projectbesluit dat wél het gemeentelijke omgevingsplan wijzigt (als dat noodzakelijk is), maar nog niet geldt als omgevingsvergunning voor alle deelaspecten (die worden apart aangevraagd). Mogelijk dat deze variant het meest gebruikt zal worden vanwege D&C-aanbestedingen waarbij aannemers zelf de wijze van uitvoering bepalen.
3. Voor kleinere projecten: een omgevingsvergunning eigen dienst en een omgevingsvergunning voor de overige deelaspecten waarvoor anderen bevoegd gezag zijn (met name provincie en gemeente).

---

#### **TIP**

Het loont de moeite goed na te gaan welke activiteiten (eigen werken, beheer en onderhoud) vergunningvrij gemaakt kunnen worden in de waterschapsverordening.

---

## **2.5 CONCLUSIE**

Bij door waterschappen voor te bereiden en uit te voeren kleinschalige beekherstelprojecten wordt onderscheid gemaakt tussen aanleg- of wijzigingsactiviteiten enerzijds en beheer- en onderhoudsactiviteiten anderzijds. De Waterwet en de

---

waterschapskeur geven het belangrijkste kader, maar daarnaast zijn er (soms) ook verplichtingen op grond van andere wetten, uitvoeringsbesluiten e.d. In relatie tot natuurontwikkeling (Natura 2000) is overleg in een vroeg stadium met de provincie van belang. In relatie tot archeologie en andere activiteiten waarbij de grond (ook de waterbodem en oevers) wordt verstoord, is de gemeente de belangrijkste afstemmingspartner. Van belang is dat elk project – in het bijzonder ook het projectplan en peilbesluiten – zorgvuldig wordt voorbereid conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In het bijzonder is er hierbij aandacht nodig voor een zorgvuldige afweging van alle belangen (belanghebbenden), een goede motivering voor het project in het projectplan en het rekening houden met mogelijke schade voor derden. Eventuele schade moet zoveel mogelijk worden gemitigeerd. Om te voorkomen dat vergunningen en meldingen over het hoofd worden gezien, is het van belang om van meet af aan de afstemming te zoeken met met name gemeente (bestemmingsplan) en provincie (natuur).

*Bijzondere schade: grotere kans op wateroverlast door beekherstelproject*

Het kan zijn dat derden (aangelande perceelseigenaren of -gebruikers) door de uitvoering van een beekherstelproject feitelijk een lager beschermingsniveau krijgen met betrekking tot wateroverlast door inundatie. In een groot deel van het buitengebied (waar de beken liggen) hebben provincies bij verordening veelal een beschermingsniveau 1/10 (grasland) of 1/25 (akkerbouw) vastgesteld. Zolang die wateroverlastnorm – check per provincie de concrete norm bij het betreffende grondgebruik – niet wordt overschreden, voldoet het waterschap aan zijn zorgplicht. Met andere woorden: als het beschermingsniveau al wat minder zou worden, maar de norm verder niet in het geding is, verwachten wij dat eventuele schadeclaims van derden geen of weinig kans maken. Recente jurisprudentie wijst ook in deze richting: van schending van de zorgplicht is zomaar geen sprake, met name niet wanneer wateroverlast samenhangt met extreme weersomstandigheden. Anders is het naar ons idee voor die gebieden waar de norm op dit moment maar net of zelfs niet wordt gehaald. Voor ‘normopvulling’ is hier geen ruimte en als dan het beschermingsniveau voor derden lager wordt, staan deze in hun bewijslast sterker dan onder de eerstgenoemde situatie. Ook dan geldt echter dat het aantonen van het causale verband tussen veronderstelde/gestelde oorzaken en schade niet eenvoudig is.

---

Voor schade a.g.v. feitelijke wateroverlast voorziet art. 7.15 Wtw in een regeling, zij het dat het dan moet gaan om schade als gevolg van ‘andere maatregelen, gericht op het vergroten van de afvoer- en bergingscapaciteit van watersystemen’. Daarvan is bij beekherstelprojecten in beginsel geen sprake. Schade die wordt voorzien door de vaststelling van een projectplan of een ander Awb-besluit, kan worden geclaimd op grond van art. 7.14 Waterwet. Schadeclaims die verband houden met feitelijke wateroverlast zoals hier bedoeld zullen door de civiele rechter worden behandeld (actie uit onrechtmatige daad). Als agrariërs en/of andere getroffen een actie op grond van onrechtmatige daad zouden starten, wil dat niet zeggen dat het waterschap ook daadwerkelijk aansprakelijk gehouden wordt. Er zijn immers meer eisen waaraan voldaan moet worden om tot aansprakelijkheid te oordelen. Bij de beoordeling van een schadevergoedingsclaim spelen tal van omstandigheden een rol, waaronder bijvoorbeeld de streefpeilen in peilbesluiten en het maai- en baggerbeheer.

#### *Natuurlijk beekherstel en juridische borging in beleid en regelgeving*

In de praktijk van beekherstel moeten soms ook conflicterende belangen tegen elkaar worden afgewogen, zoals het treffen van ecologische Krw- maatregelen (resultaatsverplichting) en het voorkomen van wateroverlast door inundatie (inspanningsverplichting). Waar zich tegenstrijdige belangen voordoen, komt het aan op een goede motivering van de uiteindelijke keuze. Die keuze kan van geval tot geval verschillen, afhankelijk van de in het geding zijnde belangen en tal van andere omstandigheden zoals die door de Hoge Raad en andere rechters zijn geformuleerd in de jurisprudentie (zie met name het Bargerbeekarrest uit 1981). Van belang is dan ook dat in het waterbeheerplan duidelijk wordt gemaakt welke Krw-maatregelen waar worden genomen en wat hiervan de gevolgen zijn. Hierbij moet rekening worden gehouden met het regionale waterplan van de provincie. Het borgen van een meer extensief beheer van beken begint beleidsmatig dan ook bij de provincies. Zeker wanneer nieuwe feiten of omstandigheden (zoals klimaatverandering, de teloorgang van ecologische waarden (achteruitgang van biodiversiteit is ook een vorm van schade) of de noodzaak, vanwege bijvoorbeeld de droogteproblematiek, water gemiddeld genomen langer vast te houden) een nieuwe beleidskoers vragen of hier zelfs toe dwingen, is een goede beleidsmatige onderbouwing hiervoor cruciaal. Hierbij is ook van belang dat wateroverlastnormen in de provinciale waterverordening zijn vastgelegd. Van geval tot geval (of van regio tot regio) moet worden beoordeeld hoe met (deels) conflicterende belangen wordt omgegaan. Dat kan uit-

---

monden in mitigerende maatregelen, accepteren van een grotere kans op wateroverlast of aanpassing van de wateroverlastnorm door de provincie.

Als beekherstelprojecten beleidsmatig goed zijn verankerd, is het van belang dat er ook een goede borging van het beheer plaatsvindt. Voor het juridisch borgen van een andere vorm van beheer (meer extensief) zijn er verschillende opties (zie fig. 2.2). Waar een beek is opgenomen in een legger, daarbij voorzien van een onderhoudslegger, ligt het voor de hand een beheerwijziging in deze laatste op te nemen. Waar er geen legger of onderhoudslegger is, maakt het projectplan het mogelijk hierin de wijze van beheer te beschrijven, zij het dat de feitelijke verplichtingen ook hier in een onderhoudslegger kunnen worden geregeld, op basis van een hiertoe te ontwikkelen en vast te stellen beleidsregel. Dat kan een aparte beleidsregel zijn maar denkbaar is ook dat een waterschap één beheerbeleidsregel vaststelt voor alle waterstaatswerken tezamen. Zo'n beleidsregel moet dan wel worden gemaakt en vastgesteld. Dat zou kunnen door het beste uit bestaande beheer- en onderhoudsrichtlijnen (soms zelfs per watergang) te inventariseren en op basis hiervan een wat abstracter geformuleerde beleidsregel vast te leggen. Aan de hand van zo'n generieke beleidsregel kan dan steeds voor elke individuele beek een onderhoudslegger worden vastgesteld, vergelijkbaar met de praktijk van beleidsregels voor vergunningplichtige handelingen in het watersysteem. De rechterlijke toetsing van beleidsregels beperkt zich tot een redelijkheidstoetsing, ook wel marginale toetsing genoemd.

#### *Archeologische waarden/vondsten*

Ook waterschappen moeten zorgvuldig omgaan met aanwezige en te verwachten archeologische waarden. In het kader van bijvoorbeeld Waterwet-projectplannen en (gemeentelijke) omgevingsvergunningen, moeten de stappen worden gevolgd die zijn gedefinieerd in de zogenoemde 'Cyclus van de archeologische monumentenzorg' (AMZ). Het kan hierbij zowel om archeologische resten op het land als in de waterbodem gaan. Hoofdboodschap in relatie tot archeologie is dat vroegtijdig (de voorbereidingsfase van een beekherstelproject) overleg moet worden gepleegd met de betreffende gemeente. Steeds moet worden nagegaan of er in of aan de te bewerken beek archeologische waarden aanwezig zijn. Zo ja, dan zal aan de regels van het bestemmingsplan en/of eventuele erfgoedverordening voldaan moeten worden. Als een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit (op grond van het bestemmingsplan) is vereist, zal de gemeente hieraan voorschriften verbinden. In

---

sommige gevallen hoeft het waterschap geen omgevingsvergunning archeologie (aanlegactiviteit) aan te vragen, zoals voor beheer- en onderhoudsactiviteiten, het vaststellen van peilbesluiten en in sommige gevallen de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Ook hier geldt dat uitsluitel hierover bij de gemeente verkregen moet worden nu de regels in bestemmingsplannen behoorlijke verschillen kunnen vertonen.

#### *Veranderingen door de Omgevingswet (vanaf 2021)*

Veel van wat onder de huidige waterwet- en regelgeving bekend is, keert terug onder de Omgevingswet. In relatie tot door waterschappen uit te voeren beekherstelprojecten is het onder de Omgevingswet in te voeren instrument ‘projectbesluit’ het belangrijkste om hier kennis van te nemen. Voor het uitvoeren van, het in werking hebben of in stand houden van een beekherstelproject kan een projectbesluit worden vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van een waterschap. Waar het projectplan van de Waterwet zich beperkt tot aanleg- of wijzigingsactiviteiten met betrekking tot een beek (als waterstaatswerk), ziet het projectbesluit ook op de beheeractiviteiten die samenhangen met het project (voor zover deze niet al juridisch zijn vrijgesteld in de waterschapsverordening).

Voor beekherstelprojecten kan het waterschap zelf besluiten een projectbesluit vast te stellen dan wel te kiezen voor een ‘omgevingsvergunning eigen dienst’, met daarnaast de verplichting bij andere bestuursorganen een omgevingsvergunning aan te vragen en meldingen te doen. Het is zelfs mogelijk om via de waterschapsverordening te regelen dat eigen werken en beheer- en onderhoudsactiviteiten zijn vrijgesteld van juridische verplichtingen. Hier hebben waterschappen keuzevrijheid. Het loont de moeite nu al na te gaan welke activiteiten (eigen werken, beheer en onderhoud) vergunningvrij gemaakt kunnen worden in de waterschapsverordening zoals die onder de Omgevingswet gaat gelden.

Tot slot is van belang te vermelden dat de legger en onderhoudslegger ook onder het regime van de Omgevingswet geïntegreerd kunnen worden.

#### **SAMENVATTEND OVERZICHT**

In de tabel 2.4 is een samenvattend overzicht te vinden van de juridische verplichtingen onder zowel het huidige als het toekomstige recht.

**TABEL 2.4 MAATREGELEN EN JURIDISCH KADER: BESTAANDE WETGEVING EN INSTRUMENTARIUM ONDER DE OMGEVINGSWET**

ACTIVITEITEN IN KADER VAN BEEK-HERSTELPROJECTEN	VERPLICHTINGEN UIT WATERWET (WTW) EN/OF KEUR	INSTRUMENTARIUM OP GROND VAN BESTAANDE ANDERE WETTEN E.D.	INSTRUMENTARIUM ONDER DE OMGEVINGSWET
<b>Aanleg- of wijzigingsactiviteit</b>			
1. Inbrengen dood hout in beek	<i>Altijd aan de orde</i>	- Mogelijk natuurvergunning (hst. 2 Wnb) als beek onderdeel uitmaakt van een Natura	<i>Altijd aan de orde</i>
2. Zandsuppletie (verondieping)	- Projectplan door waterschap.	- Mogelijk m.e.r.-beoordelingsplicht voor het projectplan.	- Keuze: projectbesluit of omgevingsvergunning eigen dienst.
3. Grindsuppletie (verondieping)	- Aanpassen legger (na uitvoering projectplan).	- Mogelijk omgevingsvergunning (aanleg-activiteit) op grond van gemeentelijk bestemmingsplan, bv. in relatie tot archeologische waarden.	- Aanpassen legger (na uitvoering project). <i>Eventueel aan de orde:</i>
4a. Beschaduwen beek door nieuwe aanleg	- NB: sec nieuwe aanplant (zonder andere activiteiten) kan als beheer- en onderhouds-activiteit worden beschouwd (zie tabel 2.2 voor toelichting). <i>Eventueel aan de orde:</i> - Gedoogplicht voor aangelanden - Schadeclaims derden (Waterwet)  <i>I.v.m. lozing vanwege dood hout</i> Zorgplicht Besluit lozen buiten inrichtingen (art. 2.1 Blbi)  <i>Specifiek voor zand-/grindsuppletie</i> Besluit bodemkwaliteit (Bbk) - milieuhygiënische verklaring - Bbk-melding aan eigen waterschap (art. 42 Bbk). - Zorgplicht Bbk (art. 7)  <i>Specifiek voor beschaduwen beek</i> Houd rekening met eventuele lichtschade voor eigenaren van andere erven.	- Mogelijk m.e.r.-beoordelingsplicht voor het projectplan. - Mogelijk omgevingsvergunning (aanleg-activiteit) op grond van gemeentelijk bestemmingsplan, bv. in relatie tot archeologische waarden.  <i>NB: check per project altijd de regels van het bestemmingsplan.</i>	- Omgevingsvergunning natuuractiviteit en/of flora- en fauna-activiteit. - Mogelijk m.e.r.-beoordelingsplicht voor het projectbesluit. - Omgevingsvergunning o.g.v. gemeentelijk omgevingsplan (o.a. archeologie) - Gedoogplicht voor aangelanden. - Schadeclaims derden (Omgevingswet).  <i>Specifiek voor zand-/grindsuppletie</i> - Zorgplicht Bal - Regeling Aanvullingsbesluit bodem (nog in ontwikkeling).  <i>Specifiek voor beschaduwen beek</i> - Houd rekening met eventuele lichtschade voor eigenaren van andere erven.

ACTIVITEITEN IN KADER VAN BEEK-HERSTELPROJECTEN	VERPLICHTINGEN UIT WATERWET (WTW) EN/OF KEUR	INSTRUMENTARIUM OP GROND VAN BESTAANDE ANDERE WETTEN E.D.	INSTRUMENTARIUM ONDER DE OMGEVINGSWET
<b>Beheer- en onderhoudsactiviteit</b>			
4b. Beschaduwden beek met beplanting	Geen juridische verplichtingen voor beheertaak die het waterschap zelf uitvoert. <i>Eventueel:</i> - Gedoogplicht voor aangelanden	Geen verdere verplichtingen.	Geen (wezenlijke) wijzigingen onder de Omgevingswet. <i>Het is wel van belang dat de waterschaps-verordening ('keur') beheer- en onderhoudsactiviteiten juridisch vrijstelt.</i>
5a. Maaibeheer door waterschap	Geen juridische verplichtingen voor beheertaak die het waterschap zelf uitvoert, tenzij er een onderhoudsverplichting geldt o.g.v. de keur en onderhoudslegger.	Geen verdere verplichtingen.	Geen (wezenlijke) wijzigingen onder de Omgevingswet.
5b. Maaibeheer door perceelseigenaar/-gebruiker	Onderhoudsverplichting conform de keur en onderhoudslegger (incl. schouw).	Geen verdere verplichtingen.	Geen (wezenlijke) wijzigingen onder de Omgevingswet.
6a. Peilbeheer in geval van een peilbesluit	- Wijzigen peilbesluit als peil door project verandert. <i>Eventueel aan de orde:</i> Schadevergoeding voor belanghebbenden (art. 7.14 Wtw).	M.e.r.-beoordelingsplicht.	Geen (wezenlijke) wijzigingen onder de Omgevingswet.
6b. Peilbeheer in geval er geen peilbesluit is	Wijzigen streefpeil in waterbeheerplan als peil door project verandert.	M.e.r.-beoordelingsplicht.	Wijzigen streefpeil in waterbeheer-programma als het peil verandert.

.....



### H3 KOSTEN EN BATEN VAN BEEKHERSTEL





---

### 3.1 INLEIDING

Een waterschap moet bij herinrichting van watergangen afwegingen maken tussen doelrealisatie en effecten op de omgeving enerzijds en het beschikbare budget anderzijds<sup>37</sup>. Kosten en baten zijn een belangrijke factor als het gaat om besluitvorming over BmN. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de kosten en baten van beekherstel volgens BmN zich verhouden tot de kosten en baten voor het waterbeheer van traditioneel beekherstel (§ 3.2 en § 3.3). Belangrijke kanttekening bij deze beschouwing is dat deze gebaseerd is op expert opinion en de interviews die zijn uitgevoerd met waterschapmedewerkers die betrokken zijn bij BmN-projecten. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dus niet gebaseerd op primair onderzoek. De reden dat wij deze uitspraken toch doen, is dat inzicht in de kosten en baten van groot belang is voor de vraag die in het volgende hoofdstuk wordt beantwoord: welk perspectief biedt de inzet van financieel-economische instrumenten om BmN verder te ontwikkelen?<sup>38</sup>

### 3.2 KOSTEN BEEKHERSTELPROJECTEN

In de praktijk van beekherstel wordt er een onderscheid gemaakt tussen de project- of investeringskosten en de kosten voor beheer en onderhoud.

#### Investeringen

Over de investeringskosten van traditioneel beekherstel is al het nodige bekend. Specifieke omstandigheden kunnen wel tot aanzienlijke verschillen leiden. Over de investeringskosten van BmN is weinig bekend. De opgenomen informatie is in hoofdzaak ontleend aan interviews.

- *Traditioneel beekherstel*: meerdere variabelen zijn van invloed op de kosten per kilometer voor traditioneel beekherstel. Aan de informatie van de waterschappen kunnen wij een kengetal van circa 300.000 euro per kilometer ontleen. Het ruimtebeslag van hermeanderen is relatief groot en brengt mede om die reden aanzienlijke investeringen met zich. Twee elementen dragen bij aan de hoge kosten. De eerste betreft de hoge kosten van het grondwerk. Bij traditioneel

---

37 Ontleend aan: *Beleidsregels ontwikkelen waterlopen, waterschap De Dommel*.

38 Voor een nadere uitwerking van kosten en baten van verschillende vormen van beekherstel verwijzen wij naar de thesis van M. de Lange, *A comparative cost-effectiveness analysis of the Building with Nature-approach used in the spatial development of stream valleys in the Netherlands*, WUR 2018.

---

beekherstel leidt alleen al het vergraven/graafwerk van een meanderende beekloop tot aanzienlijke investeringen. Het tweede element komt voort uit het feit dat er bij traditioneel beekherstel op een relatief groot perceel oplossingen moeten worden gevonden voor de gevolgen van het aanleggen van de meanderende watergang. Het betreft dan bijvoorbeeld het aankopen van grond, het afkopen van waardevermindering van grond (bijvoorbeeld de afwaardering van landbouwgrond naar natuurgrond) of schaderegelingen voor opbrengstderving. Het compenseren van schade kan plaatsvinden met bijvoorbeeld een natschaderegeling in verband met grondwateroverlast of inundatie.

- *Bouwen met natuur*: over de investeringskosten voor Bouwen met Natuur is alleen op projectniveau informatie beschikbaar. Duidelijk wordt dat deze investeringskosten gemiddeld genomen in geen verhouding staan tot de investeringskosten van traditioneel beekherstel. Niet voor niets heeft men het in het algemeen over ‘kleinschalige maatregelen’. Het inbrengen van zand, grind of hout in een beek is van een andere orde – vaak enkele tien duizenden euro’s – dan het vergraven van een nieuwe beekloop zoals dat bij traditioneel beekherstel vaak plaatsvindt. In diverse projecten wordt dit beeld bevestigd<sup>39</sup>.

#### **Kosten beheer en onderhoud**

Over de kosten voor beheer en onderhoud van traditioneel beekherstel is al het nodige bekend. Specifieke omstandigheden kunnen tot aanzienlijke verschillen leiden in de aard en omvang van de kosten. Over deze kosten in relatie tot Bouwen met Natuur is nog weinig bekend. Uit interviews is wel gebleken is dat er een groot aantal variabelen van invloed is op de kosten. Zeker waar het gaat om de onderhoudskosten van Bouwen met Natuur is er nog weinig ervaring met dergelijke projecten opgedaan waardoor er ook weinig bekend is over de exacte aard en omvang van deze kosten; wel zijn er enkele projecten waarbinnen deze kosten gemonitord zijn. Hieruit en uit de interviews ontstaat het beeld dat er op voorhand weinig aanwijzingen zijn dat de kosten voor het onderhoud en beheer van traditioneel beekherstel significant afwijken van de kosten voor onderhoud en beheer bij beekherstel conform BmN.

---

39

*Beekherstel Graafsche Raam, Aa en Maas 2012, p. 5 en 6. M. de Lange, A comparative cost-effectiveness analysis of the Building with Nature-approach used in the spatial development of stream valleys in the Netherlands, WUR 2018, p. 54.*

## KADER ILLUSTRATIEVE VOORBEELDBEREKENING OP BASIS VAN EXPERT OPINION

Er zijn onvoldoende empirische gegevens om een sluitende vergelijking tussen scenario's te kunnen maken. Toch is het wel mogelijk om met een voorbeeldberekening gevoel voor de materie en verhoudingen te krijgen. De essentie van de voorbeeldberekening is dat voor het vergelijken van verschillende scenario's gebruik wordt gemaakt van de indicator 'jaarlijkse kosten'. De jaarlijkse kosten zijn een goede indicator voor life cycle costing. Het is het bedrag dat jaarlijks moeten worden vrijgemaakt voor kapitaallasten (afschrijving en rente) én voor beheer en onderhoud. De volgende aannamen zijn gedaan:

- Traditioneel beekherstel: een aan de praktijk ontleende indicator voor het investeringsniveau (300.000 euro per kilometer, waterschap Aa en Maas) en de indicator voor de kosten van beheer en onderhoud (1.000 euro per kilometer per jaar).
- BmN: indicatoren zijn feitelijk niet beschikbaar en dus indicatief. Op basis van gesprekken en ervaringen met enkele projecten, worden de investeringskosten gesteld op enkele tienduizenden euro's per kilometer (30.000 euro) en de kosten voor beheer en onderhoud worden vanwege mogelijke extra en onvoorziene risico's iets hoger geraamd dan die van traditioneel beekherstel (1.500 per km per jaar). Om deze laatste reden wordt ook een veel kortere afschrijvingstermijn verondersteld.

SCENARIO	TRADITIONEEL BEEKHERSTEL	BOUWEN MET NATUUR
Aannamen		
Investering per km	300.000	30.000
Afschrijving	40 jaar	20 jaar
Rente 2,5%		
Berekening		
Kapitaallasten (afschrijving en rente)	11.650	1.870
Onderhoud en beheer per km per jaar	1.000	1.500
<b>Jaarlijkse kosten</b>	<b>12.650</b>	<b>3.370</b>
Vershil jaarlijkse kosten		9.280

Het beeld op basis van de beschreven aannames is dat de *jaarlijkse* kosten voor BmN naar verwachting significant lager liggen dan de jaarlijkse kosten voor traditioneel beekherstel. Pas wanneer de onderhouds- en beheerkosten voor BmN een factor 5 hoger zouden zijn, zouden de jaarlijkse kosten vergelijkbaar worden. Indien voor beide scenario's een gelijke afschrijvingstermijn zou worden gehanteerd, zou deze factor zelfs op 10 komen te liggen. Hoewel niet gestoeld op empirische gegevens, geeft deze exercitie wel een indicatie en kan zij een vertrekpunt vormen voor een beter onderbouwde vergelijking.

---

### Life cycle costing of jaarlijkse kosten

Voor projecten met een lange tijdshorizon is het maken van een onderscheid tussen de investering en de kosten voor onderhoud en beheer feitelijk ongewenst. Een lager investeringsniveau van een scenario kan immers gecompenseerd worden door hogere kosten voor beheer en onderhoud van dat scenario en vice versa. Een betere, meer integrale werkwijze bestaat uit een vergelijking op basis van 'jaarlijkse kosten' ofwel de kosten per jaar voor kapitaallasten (afschrijving en rente) plus kosten voor beheer en onderhoud. Deze vormen een goede indicator van de life cycle costs. In de tekstbox is ter illustratie en inspiratie een voorbeeldberekening uitgewerkt.

### 3.3 BATEN BEEKHERSTELPROJECTEN

Naast het kostenaspect is het voor een goede afweging tussen alternatieven ook van belang de baten van het beekherstel in ogenschouw te nemen. Hierbij maken wij een onderscheid tussen 'doelbereik' en de 'overige maatschappelijke baten' van beekherstel.

#### Doelbereik

De Kaderrichtlijn water stelt onder meer dat alle oppervlaktewateren in een goede ecologische toestand gebracht moeten worden. Deze doelen zijn uitgewerkt in de provinciale waterplannen en de waterbeheerplannen van de waterschappen en zijn leidend voor het beekherstel en het beoordelen van het succes van beekherstel. Een goedkope oplossing die niet tot het gewenste effect leidt, is niet interessant. Als het gaat om het doelbereik van verschillende vormen van beekherstel, kan het volgende worden gesteld:

- *Algemeen*: in algemene zin zijn goede empirische gegevens over doelbereik onvoldoende beschikbaar om tot een wetenschappelijk verantwoorde conclusie te komen<sup>40</sup>. Dit laat onverlet dat wij toch op basis van expert opinion dit vraagstuk zullen duiden.

---

40

*Martijn de Lange, A comparative cost-effectiveness analysis of the Building with Nature-approach used in the spatial development of stream valleys in the Netherlands, WUR 2018, p. 55: 'Especially regarding the calculation of the effectiveness, uncertainties, a lack of data, generalisation and the choice to focus only on the EQRs of macrofauna, hamper an explicit, completely closed answer on the research question.'*

- *Traditioneel beekherstel*: bekend is dat het doelbereik bij traditioneel beekherstel (meanderen) nog weleens tegenvalt <sup>41</sup>. Niet alleen blijven goede ecologische resultaten uit, ook blijkt het ruimtebeslag van deze aanpak over het algemeen groot.
- *Bouwen met Natuur*: over het doelbereik hiervan kan nog weinig worden gezegd. Er is nog te weinig en vooral te kortdurend ervaring met deze vorm van beekherstel. Experts/ecologen menen ook dat het wel 10 à 20 jaar duurt voordat een goed gefundeerde uitspraak kan worden gedaan over het effect van Bouwen met Natuur op de ecologie. Wel wordt aangegeven dat de optelsom van kleinschalige herstelmaatregelen, mits goed uitgevoerd, kan leiden tot aanzienlijke ecologische meerwaarde <sup>42</sup>.

### Overige maatschappelijke baten

Naast het doelbereik zijn ook andere baten van beekherstel denkbaar. Het gaat om de ecosysteemdiensten, gedefinieerd als het nut (of belang) dat mensen ontleen aan een ecosysteem <sup>43</sup>. Het gaat om productiediensten (zoals water en vis), regulerende diensten (droogte, overstroming, berging e.d.) en culturele diensten (wonen, werken en recreëren). Concrete maatschappelijke baten zijn bijvoorbeeld:

- *Omzet en werkgelegenheid*: beekherstel kan een impuls geven aan verschillende economische sectoren, zoals de recreatieve sector. Horecavoorzieningen, dag- en verblijfsrecreatie (zoals zwemmen, varen en vissen) zijn activiteiten die door beekherstel een impuls kunnen krijgen. Toename van welvaart is denkbaar als in deze of andere sectoren omzet en werkgelegenheid tot stand komt als gevolg van het beekherstel.
- *Waarde van de woningvoorraad*: beekherstel kan een effect hebben op de waarde van woningen in de omgeving (vast te stellen op met de economische waarderingmethode hedonic pricing). In studies is aangetoond dat de impact op de waarde van woningen significant kan zijn <sup>44</sup>.
- *Gezondheidseffecten*: beekherstel kan bijdragen aan een verbeterde kwaliteit van de omgeving; het kan mensen verleiden meer te bewegen in deze omgeving en daarmee de gezondheid van mensen verbeteren. Ook door mogelijke verande-

41 Kennisoverzicht kleinschalige maatregelen in Brabantse beken, 2017, pagina 17.

42 Kennisoverzicht kleinschalige maatregelen in Brabantse beken, 2017.

43 Millennium Ecosystem Assessment, 2005

44 Ruimtelijk Planbureau, Prijs van de plek, woonomgeving en woningprijs, 2006.

---

ringen in water- en luchtkwaliteit kan natuurlijk beekherstel een effect hebben op de gezondheid van mensen.

- *CO<sub>2</sub>-reductie*: de wijze van het inrichten van beekherstel kan ook van invloed zijn op de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het is relatief eenvoudig om de monetaire waarde hiervan te bepalen omdat er een handel in emissierechten voor CO<sub>2</sub> bestaat (Nederlandse EmissieAutoriteit). Het totaal aantal beschikbare emissierechten is gelijk aan dit plafond.

Idealiter zou in een maatschappelijke kosten- en batenanalyse in beeld worden gebracht of en in hoeverre deze baten beïnvloed worden door de keuze van het type beekherstel. Er zijn op dit moment echter nog geen empirische onderzoeksgegevens beschikbaar waarmee een beeld kan worden geschetst van het verschil in maatschappelijke baten tussen BmN-projecten en traditioneel beekherstel.

### **Cultuurelement**

Niet zozeer financiële, maar vooral culturele aspecten lijken het kiezen voor BmN-projecten in de weg te staan. Bouwen met Natuur is relatief nieuw en gaat dan ook met onzekerheden gepaard.

Door aan de slag te gaan met de principes van BmN verwachten de geïnterviewden dat de voorspelbaarheid van kosten en effecten lager wordt, terwijl de risico's hoger worden. Dit kan zich vertalen in een meer terughoudende attitude ten opzichte van BmN-projecten, daar waar de voordelen tegelijkertijd worden onderkend.

## **3.4 CONCLUSIES**

Op basis van interviews en expert opinion – voldoende empirisch materiaal ontbreekt op dit moment – kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De investeringskosten voor projecten die gestoeld zijn op de principes van BmN zijn naar verwachting gemiddeld genomen significant lager dan de investeringskosten voor projecten die gestoeld zijn op de meer traditionele principes van beekherstel. Kort gesteld: bouwen met natuur kan zomaar een factor 3 tot 5 goedkoper zijn.
- Ook wat betreft de kosten voor beheer en onderhoud zijn financiële gegevens beperkt voorhanden. Het beeld op basis van enkele voorbeeldprojecten en interviews is dat er op voorhand weinig aanwijzingen zijn dat de kosten voor het onderhoud en beheer van traditioneel beekherstel significant afwijken van de kosten voor onderhoud en beheer bij beekherstel conform BmN. Wel houdt men



---

rekening met meer onverwachte risico's van BmN, hetgeen mogelijk tot hogere onderhoudskosten kan leiden.

- Het is van belang dat de waterschappen bij het maken van een financiële afweging over beekherstelprojecten het onderscheid tussen 'investeringskosten' en 'beheer en onderhoud' los laten. In plaats daarvan zouden zij een integrale financiële afweging moeten opstellen en deze baseren op de principes van life cycle costing. Eerste indicaties en ramingen op basis van 'jaarlijkse kosten' laten zien dat BmN naar verwachting significant goedkoper is dan traditioneel beekherstel. Pas wanneer de onderhoudskosten voor BmN-projecten tot 5 à 10 keer hoger zijn dan de kosten voor traditioneel beekherstel, zullen de jaarlijkse kosten vergelijkbaar zijn.
- Er kunnen nog geen conclusies worden getrokken over de verschillen in 'doelbereik' en 'overige maatschappelijke baten' van verschillende typen beekherstel. Wel geven meerdere geïnterviewden aan op voorhand niet direct te verwachten dat verschillen in doelbereik heel groot zullen zijn.
- Niet zozeer financiële, maar vooral culturele aspecten lijken het kiezen voor BmN-projecten in de weg te staan. Door aan de slag te gaan met de principes van BmN verwacht men dat de voorspelbaarheid van kosten en effecten lager wordt, terwijl de risico's hoger worden. Dit kan zich vertalen in een meer terughoudende attitude ten opzichte van BmN-projecten. Een goed monitoringprotocol zou deze angst voor onvoorspelbaarheid en onzekerheden mogelijk kunnen verminderen.
- Naast het kostenaspect is het voor een goede afweging tussen alternatieven – en het bepalen van kosteneffectiviteit – ook van belang het doelbereik in ogenschouw te nemen. Op dit moment is het nog niet goed mogelijk het doelbereik (ecologische aspect, bijdrage aan Krw-doelen) volledig mee te wegen, eenvoudigweg omdat voldoende kennis hierover nog ontbreekt. Van traditioneel beekherstel is bekend dat de ecologische effecten kunnen tegenvallen; voor BmN is er nog geen kennis beschikbaar omdat dergelijke projecten nog te kort geleden gerealiseerd zijn. Wel is al gerapporteerd dat beekherstel met BmN, mits goed uitgevoerd, kan leiden tot aanzienlijke ecologische meerwaarde<sup>45</sup>.
- Overall kan met de nodige reserve – goede empirische kosteninformatie is onvoldoende voorhanden – gesteld worden dat de life cycle costs van BmN naar verwachting significant lager zijn dan die van traditioneel beekherstel. Wanneer

---

vervolgens in de praktijk ook zou blijken – en dat is vooralsnog de verwachting – dat het doelbereik van BmN en traditioneel beekherstel elkaar weinig ontlopen, zijn er geen doorslaggevende redenen om het concept van BmN niet standaard mee te nemen als alternatief voor het bereiken van Krv-doelen in beken.

.....

---

# H4 KANSEN FINANCIËEL- ECONOMISCH INSTRUMENTARIUM





---

## 4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze wordt omgegaan met de inzet van het financieel-economisch instrumentarium voor BmN-projecten en welke kansen dit instrumentarium nog biedt. De volgende aspecten worden nader belicht:

- Financieel-economisch instrumentarium: eerst wordt een korte toelichting gegeven op financieel-economische instrumenten (§ 4.2). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘bekostiging’ en ‘overige financieel-economische instrumenten’. Ook wordt beschreven welke actoren voor beekherstel relevant zijn en of, en zo ja, in welke richting gedrag zou moeten worden beïnvloed.
- De stand van zaken en de kansen voor het ‘bekostigingsinstrumentarium’ (§ 4.3).
- De stand van zaken en de kansen voor de ‘overige financieel-economische instrumenten’ (§ 4.4).
- Conclusies (§ 4.5).

Voor dit hoofdstuk hebben gesprekken plaatsgevonden met ervaringsdeskundigen van de verschillende waterschappen. De resultaten van deze interviews zijn, in combinatie met de theoretische principes over financieel-economische instrumenten, in dit hoofdstuk opgenomen.

## 4.2 FINANCIIEEL-ECONOMISCHE INSTRUMENTEN

Financieel-economisch instrumentarium wordt gedefinieerd als ‘een door de overheid in te zetten financieel-economische prikkel om het gedrag van doelgroepen zo te beïnvloeden dat het bereiken van beleidsdoelen wordt bevorderd’. Wij maken een onderscheid tussen:

- Bekostigingsinstrumenten: die financieel-economische instrumenten die worden gebruikt voor de ‘bekostiging’ van overheidsdiensten en
- Overige financieel-economische instrumenten: de overige financieel-economische instrumenten die de overheid kan inzetten om gedrag te beïnvloeden.

De eventuele meerwaarde van de inzet van financieel-economische instrumenten kan worden beoordeeld wanneer inzichtelijk is welk gedrag van welke actor men wil beïnvloeden. Eerst dient dus de vraag te worden beantwoord van wie het gedrag beïnvloed moet worden en vervolgens in welke richting dat gedrag moet worden beïnvloed.

---

De meest voorkomende actoren in relatie tot beekherstel zijn:

- Waterschappen;
- Provincies;
- Gemeenten, inclusief bewoners;
- Terreinbeheerders/natuurorganisaties/landgoedeigenaren;
- Agrariërs;
- De Europese Unie.

### 4.3 BEKOSTIGINGSINSTRUMENTEN

#### Stand van zaken

Producten en diensten kunnen bekostigd worden met tarieven, heffingen en belastingen, subsidies en/of compensatieregelingen. Een groot deel van de overheidsvoorzieningen – en daar behoren ook het waterbeheer en beekherstel toe – wordt niet door prijzen of tarieven bekostigd. De overheid heeft namelijk reden in te grijpen in het vrije ruilverkeer, omdat een voorziening anders niet tot stand zou komen. Van deze bekostigingsinstrumenten wordt in de praktijk van BmN al gebruik gemaakt. De door waterschappen gemaakte kosten voor beekherstel worden bekostigd vanuit de watersysteemheffing (hoofdstuk 17 Waterschapswet, art. 116 t/m 122)<sup>46</sup>. Het bekostigen via de opbrengst van deze heffing is juridisch juist. De andere heffingen van de waterschappen, zoals de zuiveringsheffing, de verontreinigingsheffing en de wegenheffing, bieden geen aanknopingspunten om de kosten voor beekherstel te dekken. Tevens valt op dat er bij de bekostiging in ruime mate gebruik wordt gemaakt van subsidies die door andere partijen ter beschikking worden gesteld. Met name de provincies en de EU verlenen significante bijdragen aan de beekherstelprojecten. Deze bijdragen kunnen oplopen tot meer dan de helft van de totale kosten. In enkele gevallen dragen ook andere partijen zoals terreinbeheerders of gemeenten bij aan de kosten omdat belangen van hen worden gediend. Het gaat dan bijvoorbeeld om de belangen van recreatieve voorzieningen, natuurdoelen of woningen. Er wordt in de huidige praktijk al in ruime mate gebruik gemaakt van allerlei compensatieregelingen om schade te compenseren. Ieder waterschap maakt binnen de bekostiging eigen keuzes. Het is raadzaam bestaande ervaringen onderling uit te (blijven) wisselen.

---

46

*Deze heffing (art 117 Waterschapswet) is bedoeld ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de zorg voor het watersysteem: waterveiligheid, voldoende water, schoon water. De totale opbrengst van deze heffing bedraagt jaarlijks momenteel ca. 1,45 mld. euro.*

---

## Kansen

Hieronder wordt beschreven op welke wijze de overheidspartijen (waterschap, provincie, gemeente en EU) BmN-projecten bekostigen en welke kansen er zijn als het gaat om het bekostigingsinstrumentarium.

- *Waterschap*: het lukt de waterschappen over het algemeen goed om de bekostiging van beekherstelprojecten sluitend te krijgen. Zeker bij BmN gaat het gemiddeld genomen om relatief kleinschalige projecten en relatief bescheiden investeringsbedragen. Hierbij wordt bovendien gebruik gemaakt van subsidies van Rijk, provincie en de Europese Unie. Het bekostigen van de projecten is dus niet zozeer een probleem voor de waterschappen en er lijkt dan ook geen behoefte aan nieuwe bekostigingsinstrumenten. Uitwisseling van bestaande ervaringen tussen waterschappen en het optimaliseren van het gebruik van de huidige bekostigingsinstrumenten is raadzaam.
- *Provincie*: de provincies dragen door middel van subsidies al vaak bij aan beekherstelprojecten. In die zin is de bekostiging van BmN-projecten, ook als het gaat om de rol van de provincie, over het algemeen al goed ingevuld. De bijdrage aan subsidies kan in de praktijk oplopen tot meer dan 50% van de projectkosten. Zo wordt bijvoorbeeld via de provincies gebruik gemaakt van het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3). Provincies stellen een eigen regeling op zoals bijvoorbeeld de subsidiëring Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) Fryslân 2014-2020. Voor Noord-Brabant geldt de Regeling openstelling herstel- en inrichtingsmaatregelen natuur en biodiversiteit in Noord-Brabant. Vanuit het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) Brabant komt er 12,24 miljoen euro beschikbaar voor maatregelen om natuur en biodiversiteit te versterken. Er is geen noodzaak voor eventuele nieuwe bekostigingsinstrumenten voor de provincie in relatie tot BmN.
- *Gemeente inclusief bewoners*: in sommige gevallen is bij beekherstel een belangrijke rol voor de gemeente weggelegd. Dit is het geval voor beken die bij of door het stedelijk gebied lopen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beekherstel van de Grift in Apeldoorn. Bijdragen van gemeenten kunnen worden gedaan vanuit de eigen belastingen en het Gemeentefonds. Vooralnog is ons onbekend of en in welke mate gemeenten significant bijdragen aan beekherstel.



---

## SAMENVATTEND OVERZICHT

---

**TABEL 4.1 BEKOSTIGINGSINSTRUMENTEN**

BEKOSTIGINGS- INSTRUMENTEN	WATERSCHAP	PROVINCIE	GEMEENTE	EU
Huidig	Inzet opbrengst watersysteemheffing is gangbaar	Inzet eigen middelen zoals Provinciefonds of via EU-gelden is gangbaar	Gebruik eigen middelen zoals Gemeentefonds	Gebruik regelingen zoals POP3-gelden
Kansen	Er wordt door overheden al volop gebruik gemaakt van bestaande bekostigingsinstrumenten zoals heffingen, compensatieregelingen en subsidies. Bekostiging is veelal geen onoverkomelijke belemmering voor BmN-projecten. Het huidige instrumentarium voldoet en er is feitelijk geen behoefte aan nieuwe instrumenten. Wat betreft compensatieregelingen kan overwogen worden een subsidieregeling in het leven te roepen voor de eventuele omschakeling door agrariërs naar teelten die minder gevoelig zijn voor de te verwachten risico's (bijvoorbeeld wateroverlast of juist watertekort). Ook is een subsidie te overwegen voor meer duurzaam gebruik van landbouwgrond om daarmee de afhankelijkheid van het waterbeheer te verminderen. Uitwisseling van bestaande ervaringen tussen waterschappen en het optimaliseren van het gebruik van de huidige bekostigingsinstrumenten is raadzaam.			

---

### 4.4 OVERIG FINANCIËEL-ECONOMISCH INSTRUMENTARIUM

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de actoren omgaan met het overig financieel-economisch instrumentarium en welke kansen dit mogelijk nog biedt. Naast de financieel-economische instrumenten die worden ingezet voor bekostiging (zie § 5.3), zijn er andere financieel-economische instrumenten die kunnen worden ingezet om gedrag te beïnvloeden:

- *Economische tools*: in de economische wetenschap zijn allerhande tools voorhanden die helpen bij het maken van economische afwegingen. In relatie tot beekherstel zijn tools als maatschappelijke kosten- en batenanalyses (inclusief waarderingsmethoden bijvoorbeeld van te verwachten schade of te verwachten positieve effecten op grond- en huizenprijzen) en boekhoudkundige methoden relevant.
- *Groen-blauwe diensten*; bij dergelijke diensten gaat het om het vergoeden van de extra (bovenwettelijke) maatregelen of beheer dat boeren of particulieren uitvoeren ter realisering van natuur-, landschaps-, milieu- en waterdoelstellingen.

- 
- *Verhandelbare rechten*; er bestaan systemen van verhandelbare emissierechten. Dit is het recht om voor aangegeven hoeveelheid milieuschadelijke producten te emitteren bijvoorbeeld voor CO<sub>2</sub> en voor NO<sub>x</sub>. Het principe van verhandelbaarheid kan ook op andere manieren worden ingezet.
  - *Verzekeringen* (relatie met schadeuitkering); het collectief verzekeren van grote individuele risico's door premie in te leggen.
  - *Aanschaf- en aanbestedingsbeleid overheid*; de overheid kan gedrag beïnvloeden in haar rol als afnemer/opdrachtgever. Er kunnen bijvoorbeeld duurzaamheids-eisen worden gesteld aan opdrachtnemers.
  - *Sancties*: het opleggen van sancties/boetes voor ongewenst gedrag.

### Economische tools

Het benutten van de mogelijkheden van economische tools kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van besluitvorming rondom beekherstel. In het bijzonder vragen wij aandacht voor:

- *Life cycle costing*: overheden zijn gewend om te gaan met en een inschatting te maken van onzekerheden en risico's. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat voor relatief onbekende concepten zoals BmN veel aandacht wordt besteed aan risico's en onzekerheden. De angst of verwachting is dat deze onzekerheden en risico's, bijvoorbeeld voor gewasschade en inundatie, zich zullen vertalen in hoge kosten. In de praktijk kan dit een belemmering zijn voor de realisatie van BmN-projecten. Indirect kan de inzet van financieel-economische instrumenten bijdragen aan het beïnvloeden van het ongewenst gedrag waarbij een te grote focus op risico en onzekerheden en verwachte kosten zich vertaalt in terughoudend gedrag in relatie tot het bouwen-met-natuurconcept. Het is de uitdaging de werking van het principe van life cycle costing uit te werken en toe te passen <sup>47</sup>. Op deze wijze kunnen beslissers positief beïnvloed worden om bij besluitvorming over beekherstel bouwen met natuur standaard mee te nemen.
- *Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)*: Voor alle betrokken actoren geldt dat het werken met een maatschappelijke kosten-batenanalyse een belangrijke bijdrage kan leveren aan besluitvorming over BmN. Met een MKBA wordt beter inzichtelijk gemaakt wat de maatschappelijke meerwaarde van beekherstel kan zijn. Deze baten kunnen mogelijk ook (deels) als subsidie worden ingezet voor beekherstelprojecten.

---

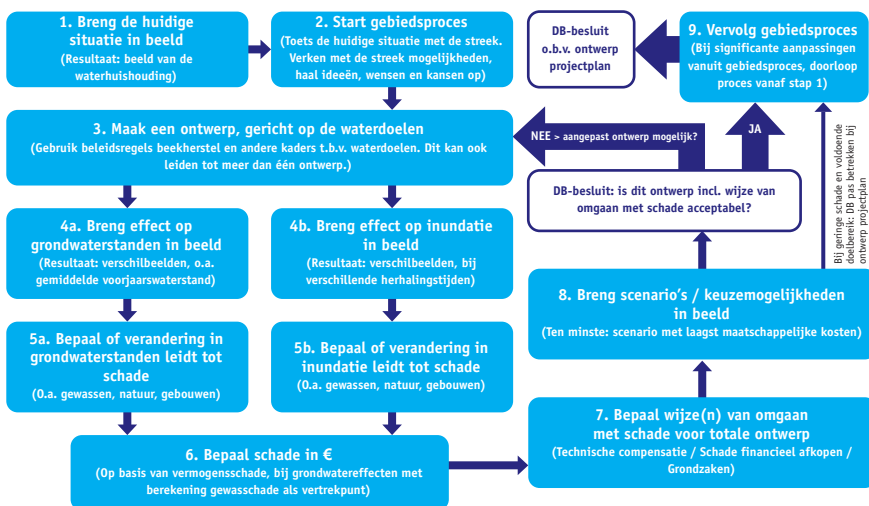
47

*Een goed hulpmiddel hiervoor is het concept van Kosten en baten waterbeheer zoals door Sterk Consulting ontwikkeld.*

Denk aan baten voor:

- huizenprijzen (inzet extra OZB-inkomsten gemeente t.b.v. beekherstel);
  - mogelijkheden voor recreatie en toerisme (inzet extra opbrengst toeristenbelasting t.b.v. beekherstel);
  - mogelijkheden cultureel erfgoed en landschap.
- *Waarderingmethode schade*: In veel van de beekherstelprojecten zijn agrariërs of terreinbeheerders de te compenseren partij. Op verschillende manieren kunnen zij schade leiden als gevolg van beekherstelprojecten. Er is door waterschap De Dommel reeds een stappenplan ontwikkeld dat gebruikt kan worden om de schade als gevolg van beekherstel in beeld te brengen<sup>48</sup>. Het is raadzaam dit stappenplan en de ervaringen ermee met elkaar te delen. Met deze methode worden de verschillende mogelijke vormen van schade inzichtelijk gemaakt.

FIG. 4.1 STAPPENPLAN SCHADEWAARDERING-METHODE, WATERSCHAP DE DOMMEL



### Groen-blaue diensten

Bij groen-blaue diensten gaat het om het vergoeden van de extra (bovenwettelijke) maatregelen of beheer dat boeren of particulieren uitvoeren ter realisering van

---

natuur-, landschaps-, milieu- en waterdoelstellingen. In de praktijk zijn er allerhande regelingen ontstaan, met name tussen overheden, boeren en terreinbeheerders. Het uitwisselen van bestaande ervaringen kan toegevoegde waarde hebben <sup>49</sup>.

In de huidige praktijk wordt er al gebruik gemaakt van financieel-economische instrumenten om hen hiervoor te compenseren, meestal in de vorm van compensatieregelingen. Ook wordt in voorkomende gevallen gewerkt met groen-blauwe diensten. Deze aanpak lijkt goed te werken, hoewel het in voorkomende gevallen lang kan duren en er weinig flexibiliteit zit in het toepassen van de regelingen.

### **Verhandelbare rechten**

Op voorhand lijken er geen aangrijpingspunten voor toepassingen van het instrument van verhandelbare rechten. Verhandelbaarheid impliceert dat er vraag en aanbod is en dat er marktpartijen zijn die op deze markt willen opereren. Verhandelbare rechten zijn denkbaar bij emissies of bij onttrekkingen. Van vraag en aanbod van marktpartijen is geen sprake bij beekherstel en bovendien is de schaal waarop verhandelbaarheid georganiseerd zou kunnen worden veel te klein waardoor transactiekosten onacceptabel hoog zouden uitpakken. Vooralsnog zien wij dan ook geen praktische toepassingsmogelijkheden voor beekherstel.

### **Verzekeringen**

Zowel overheden als particulieren kunnen met verzekeringen risico's als gevolg van beekherstel beperken (schade). Een waterschap kan zich bijvoorbeeld verzekeren tegen schade-uitkeringen. Een agrariër kan zich verzekeren tegen gewasschade. Wanneer men door beekherstel de verwachting heeft dat de onvoorspelbaarheid toeneemt en dat het inschatten van risico's nog moeilijk is, kan het opzetten van een verzekerings-arrangement wellicht een uitkomst zijn. In de praktijk gebeurt dit natuurlijk ook al op allerlei manieren. Het beïnvloeden van het gedrag van de agrariërs kan mogelijk nog beïnvloed worden door het opstarten van een verzekeringsconstructie waarbij de belanghebbenden verzekerd worden tegen toekomstige schade. In relatie tot beekherstel is het wellicht denkbaar dat een collectief van bedrijven dat risico's voorziet hier gezamenlijk een voorziening voor treft.

---

49

*Zie bijvoorbeeld de Deltafacts van Stowa:*  
[http://deltaproof.stowa.nl/Publicaties/deltafact/Blauwe\\_diensten.aspx](http://deltaproof.stowa.nl/Publicaties/deltafact/Blauwe_diensten.aspx)

---

### Aanschaf- en aanbestedingsbeleid overheid

De overheid kan gedrag beïnvloeden in haar rol als afnemer/opdrachtgever. Het idee hierbij is dat het waterschap in een rol van launching customer – dus middels aanstaf- en aanbestedingsbeleid – het gedrag van de agrariër of grondeigenaar beïnvloedt. Denk bijvoorbeeld aan een omslag van teelt waarbij het waterschap of een andere overheid dit afneemt. In relatie tot beekherstel zien wij geen aanknopingspunten voor overheden om het aanstaf- of aanbestedingsbeleid te verankeren. Wij kennen namelijk geen producten of diensten die overheden zouden kunnen afnemen van andere actoren die te maken hebben met beekherstel.

### Sancties

Het opleggen van sancties is in het publieke domein een gangbaar instrument (in relatie tot handhaving). Het gaat feitelijk om een financiële straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overtreden. Wij zien op dit moment geen praktische toepassingsmogelijkheden voor dit instrument wanneer hiermee wordt beoogd de BmN-aanpak te stimuleren.

---

## SAMENVATTEND OVERZICHT

**TABEL 4.2 SAMENVATTEND OVERZICHT BEKOSTIGINGSINSTRUMENTEN**

BEKOSTIGINGS- INSTRUMENTEN	HUIDIG GEBRUIK EN KANSEN
Economische tools	<ul style="list-style-type: none"><li>- Huidig: bescheiden gebruik van economische tools, aanzienlijke ruimte voor meer standaard inzet van economisch instrumentarium ter ondersteuning van besluitvorming.</li><li>- Kansen:<ul style="list-style-type: none"><li>- meer werken met economische waarderingsmethoden zoals MKBA</li><li>- maak een transitie waarbij standaard wordt gewerkt met life cycle costing (jaarlijkse kosten)</li><li>- gebruik waarderingsmethoden voor omgang met schade (schadecompensatieregeling Dommel delen)</li></ul></li></ul>
Groen-blaue diensten	<ul style="list-style-type: none"><li>- Huidig: er wordt door overheden al gebruik gemaakt van groen-blaue diensten. Dit kan werken, men moet waakzaam zijn voor hoge systeemkosten (vaak bescheiden schaal).</li><li>- Kansen: wissel bestaande ervaringen uit via symposia, artikelen e.d.</li></ul>
Verhandelbare rechten	<ul style="list-style-type: none"><li>- Huidig: geen toepassing</li><li>- Kansen: nee</li></ul>

BEKOSTIGINGS-INSTRUMENTEN	HUIDIG GEBRUIK EN KANSEN
Verzekeringen	- Huidig: brede toepassing onder verschillende actoren - Kansen: mogelijk in eigen beheer afdekken van risico's
Aanschafbeleid	- Huidig: geen toepassing - Kansen: nee
Sancties	- Huidig: geen toepassing - Kansen: nee

## 4.5 CONCLUSIES

Op basis van voorgaande analyse komen wij tot de volgende conclusies voor de inzet van financieel-economische instrumenten:

### Bekostiging

- Er wordt door overheden al volop gebruik gemaakt van bestaande bekostigings-instrumenten zoals heffingen, compensatieregelingen en subsidies. Bekostiging is veelal geen onoverkomenlijke belemmering voor BmN-projecten. Het huidige instrumentarium voldoet en er is feitelijk geen behoefte aan nieuwe instrumenten.
- Er wordt in ruime mate gebruik wordt gemaakt van subsidies die door andere partijen ter beschikking worden gesteld. Met name de provincies, maar ook het Rijk, de EU en gemeenten verlenen bijdragen aan beekherstelprojecten. Deze bijdragen kunnen oplopen tot meer dan de helft van de investeringskosten.
- Er wordt in de huidige praktijk al in ruime mate gebruik gemaakt van allerhande compensatieregelingen om schade te compenseren. Overwogen kan worden een subsidieregeling voor de omschakeling door agrariërs naar teelten die minder gevoelig zijn voor de te verwachten risico's (bijvoorbeeld wateroverlast of juist watertekort). Ook is een subsidie te overwegen voor meer duurzaam gebruik van landbouwgrond om daarmee de afhankelijkheid van het waterbeheer te verminderen.
- Ieder waterschap maakt binnen de bekostiging eigen keuzes. Het is raadzaam bestaande ervaringen onderling uit te wisselen.

---

### **Overige financieel-economische instrumenten:**

- De overige financieel-economische instrumenten worden in de huidige praktijk op beperkte schaal ingezet. Vooral groen-blauwe diensten en verzekeringen spelen een rol bij het afwegen van alternatieven voor beekherstel. De instrumenten ‘sancties’, ‘verhandelbare rechten’, en ‘aanschafbeleid’ worden niet ingezet en bieden ook voor de toekomst geen perspectief voor beekherstelprojecten.
- Kansen: mogelijke kansen voor de inzet van financieel-economische instrumenten zijn:
  - Maak een transitie waarbij standaard wordt gewerkt met life cycle costing (jaarlijkse kosten). Model-rekeninstrumentarium kan bijdragen aan het verminderen van een te grote focus op risico’s en onzekerheden en verwachte kosten voor Bouwen met Natuur. Het is de uitdaging de werking van het principe van life cycle costing uit te werken en toe te passen.
  - Er kan meer gebruik worden gemaakt van economische waarderingsmethoden zoals de MKBA. Hiermee kan de maatschappelijke meerwaarde van verschillende vormen van beekherstel inzichtelijk worden gemaakt (huizenprijzen; inzet extra OZB inkomsten, recreatie en toerisme (inzet extra opbrengst toeristenbelasting t.b.v beekherstel); mogelijkheden cultureel erfgoed en landschap.
  - Gebruik waarderingsmethoden voor schade (zoals het delen van de schade-compensatieregeling van Waterschap De Dommel).



.....

# H5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN





---

## 5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de juridische aspecten, de kosten en baten en het financieel-economisch instrumentarium.

## 5.2 CONCLUSIES

### Juridisch

In dit rapport is voor de zes benoemde BmN-activiteiten het huidig juridisch kader weergegeven (zie tabel 2.2). Behalve de verplichtingen uit de Waterwet en keur zijn ook de mogelijke verplichtingen uit andere wetten e.d. weergegeven. De tabel geeft per activiteit de specifieke vereisten weer. Onder het huidige stelsel is het Waterwet-projectplan het basisinstrument waarin het project in technische en juridische zin wordt beschreven. Meer algemene juridische verplichtingen en aandachtspunten waarmee altijd rekening gehouden moet worden, zijn eveneens in hoofdstuk 2 beschreven: het belang van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, schadevergoedingsaspecten, juridische borging van beekherstelprojecten in beleid en regelgeving en de juridische vereisten rondom zogenoemde archeologische waarden. Tot slot is een samenvattend overzicht geboden van de juridische verplichtingen onder zowel het huidige als het toekomstige recht (tabel 2.4). Paragraaf 2.5 geeft de belangrijkste juridische conclusies weer.

### Kosten en baten

Op basis van interviews en expert opinion kan met de nodige reserve – goede empirische kosteninformatie is namelijk onvoldoende voorhanden – gesteld worden dat de life cycle costs van BmN naar verwachting significant lager zijn dan de life cycle costs van traditioneel beekherstel. Wanneer in de praktijk ook zou blijken – en dat is vooralsnog de verwachting – dat het doelbereik van BmN en traditioneel beekherstel elkaar weinig ontloopt, zijn er geen redenen om het concept van BmN niet standaard mee te nemen als alternatief voor het bereiken van Krw-doelen in beken.

### Inzet financieel-economisch instrumentarium

- *Bekostiging*: er wordt door overheden al volop gebruik gemaakt van bestaande bekostigingsinstrumenten zoals heffingen, compensatie-regelingen en subsidies. Bekostiging is veelal geen onoverkomelijke belemmering voor BmN-projecten. Het huidige bekostigingsinstrumentarium voldoet en er is feitelijk geen behoefte aan iets nieuws.

- 
- *Overige financieel-economische instrumenten:* deze worden in de huidige praktijk op beperkte schaal ingezet. Groen-blauwe diensten en verzekeringen spelen al wel een rol bij het afwegen van alternatieven voor beekherstel. De instrumenten ‘sancties’, ‘verhandelbare rechten’, en ‘aanschafbeleid’ worden niet ingezet en bieden ook voor de toekomst geen perspectief voor BmN-projecten. Economische tools zoals life cycle costing, MKBA’s en schadewaarderingsmethoden worden niet altijd ingezet om een goede kwantitatieve onderbouwing mogelijk te maken.

### 5.3 AANBEVELINGEN

#### Juridisch

- Wij bevelen aan het model-projectplan van de Unie van Waterschappen als basis te gebruiken voor het schrijven van een eigen projectplan.
- Betrek van begin af aan de eigen juridische afdeling bij het een BmN-project. De overzichtstabellen van de juridische verplichtingen uit [hoofdstuk 2](#) kunnen helpen bij het voeren van de discussie.
- Betrek in de voorbereidingsfase van een BmN-project vanaf het begin zowel de provincie (i.v.m. de vaststelling van ecologische doelen én het strategische beleidskader in het Regionaal waterplan en omdat de provincie de wateroverlastnormen vastlegt in de Verordening water [omgevingsverordening]) als de gemeente (bestemmingsplan inclusief archeologie). Hiermee worden juridische verrassingen in een later stadium zoveel mogelijk voorkomen.

NB: bij kleine ingrepen in een beek is overleg niet nodig. Het betrekken van de provincie is met name van belang in verband met de strategische beleidskeuzes die hier gemaakt (moeten) worden. Als het beleidsconcept ‘Bouwen met natuur’ tot standaard verheven wordt, dan vergemakkelijkt dit de uitvoering van BmN-projecten (zie fig. 2.2).

- Daar waar conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, zoals het treffen van ecologische Krw-maatregelen (resultaatsverplichting) en het voorkomen van wateroverlast door inundatie (inspanningsverplichting), komt het aan op een goede motivering van de uiteindelijke keuze. Die keuze kan van geval tot geval verschillen, afhankelijk van de in het geding zijnde belangen en tal van andere omstandigheden zoals die door de Hoge Raad en andere rechters zijn geformuleerd in de jurisprudentie (zie met name het Bargerbeekarrest uit 1981). Van belang is dat in het waterbeheerplan (waterbeheerprogramma onder de Omgevingswet) duidelijk wordt gemaakt welke Krw-maatregelen waar worden genomen en wat hiervan de gevolgen zijn.

- 
- Zorg voor beleidsmatige en juridische borging van beekherstelprojecten. Naast een beschrijving van het nieuwe beheer in het projectplan, gaat het hierbij met name ook om het juridisch borgen van beheerafspraken in een onderhoudslegger, daarbij ondersteund door een vast te stellen algemene beleidsregel voor het beheer. Waar BmN-projecten effect hebben op de ligging, omvang, vorm en constructie van de watergang, heeft dit aanpassing van de legger tot gevolg. Zo'n algemene beleidsregel moet dan wel worden gemaakt en vastgesteld. Dat zou kunnen door het beste uit bestaande beheer- en onderhoudsrichtlijnen (soms zelfs per watergang) te inventariseren en op basis hiervan een wat abstracter geformuleerde beleidsregel vast te leggen. Aan de hand hiervan kan dan voor elke beek een onderhoudslegger worden vastgesteld, vergelijkbaar met de praktijk van beleidsregels voor vergunningplichtige handelingen in het watersysteem. Idealiter wordt een modelbeleidsregel door de Werkgroep Bouwen met Natuur ontwikkeld, in samenwerking met waterschaps-juristen.
  - Voor zover beken een duidelijke ecologische functie vervullen, is een vrijstelling van de leggerplicht aan te bevelen. Provincies kunnen dit regelen in de provinciale verordening.
  - Waar geen vrijstelling van de leggerplicht geldt of wordt geregeld, zou de omschrijving van vorm, afmeting en constructie van natuurlijke beken veel dynamischer moeten zijn dan nu het geval is. De Waterwet en ook de Omgevingswet bieden ruimte voor zo'n werkwijze.

### **Kosten en baten**

- In heel Nederland worden duizenden kilometers beek hersteld. De financieel-economische onderbouwing van te maken keuzes is nog dun vanwege een gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens. Juist vanwege de schaal waarop beekherstel plaatsvindt, loont het om de kwantitatieve en monetaire onderbouwing van besluitvorming sterk te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door projecten vanuit dit perspectief gedurende een langere periode (meerjarig) te gaan monitoren en de kennis hierover onderling uit te wisselen.
- Neem, ook zonder empirische onderbouwing van de mogelijke meerwaarde van BmN, het alternatief van BmN standaard mee wanneer beekherstel wordt overwogen. Het niet meenemen van dit alternatief kan betekenen dat kansen worden gemist c.q. dat onnodig geld wordt uitgegeven.

---

## **Financieel-economisch instrumentarium**

### *Bekostiging*

- Ieder waterschap maakt binnen de bekostiging eigen keuzes. Het is raadzaam bestaande ervaringen onderling uit te wisselen.
- Overwogen kan worden een subsidieregeling in het leven te roepen voor de omschakeling door agrariërs naar teelten die minder gevoelig zijn voor de te verwachten risico's (bijvoorbeeld wateroverlast of juist watertekort). Ook is een subsidie te overwegen voor meer duurzaam gebruik van landbouwgrond om daarmee de afhankelijkheid van het waterbeheer te verminderen.

### *Overig financieel-economisch instrumentarium*

- Maak voor beekherstelprojecten een rekenkundige/boekhoudkundige transitie waarbij in de toekomst standaard wordt gewerkt met life cycle costing (jaarlijkse kosten). Model-rekeninstrumentarium kan bijdragen aan het verminderen van een te grote focus op c.q. weerstand tegen risico's en onzekerheden t.a.v. BmN. Het is de uitdaging de werking van het principe van life cycle costing uit te werken en toe te passen.
- Er kan meer gebruik worden gemaakt van economische waarderingsmethoden zoals MKBA. Hiermee kan de maatschappelijke meerwaarde van verschillende vormen van beekherstel inzichtelijk worden gemaakt (effect op huizenprijzen; inzet extra OZB- inkomsten, recreatie en toerisme (inzet extra opbrengst toeristenbelasting t.b.v. beekherstel);
- Gebruik waarderingsmethoden voor schaden, bijvoorbeeld zoals Waterschap De Dommel dat doet.

---

## BIJLAGE I LITERATUURLIJST

---

- H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W. Wensink (eindredactie), Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.
- H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, Waterrecht in Nederland. Master-monografieën Staats- en bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2010, p. 304-305.
- H. Havekes en P. de Putter, Overheid niet zomaar aansprakelijk voor schade door wateroverlast, Water Governance 04/2016, p. 10-11.
- H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Wateroverlast en aansprakelijkheid, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, mei 2017, p. 231-239.
- H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, juli/augustus 2018, p. 328-339.
- E. Heunks, Handreiking cultuurhistorie in en rond waterkeringen: van verkenning tot realisatie in het nHWBP, in opdracht van het Programmabureau nieuw Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP), december 2013.
- J.J. Jacobse en R.M. Pieterse, Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast, tijdschrift Overheid en aansprakelijkheid (O&A), afl. 4, dec. 2017, p. 197-205.
- M. de Lange: A comparative cost-effectiveness analysis of the Building with Nature-approach used in the spatial development of stream valleys in the Netherlands, WUR 2018.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005.
- SIKB, Handreiking Waterbeheer en Cultuurhistorie, 2016 ([www.sikb.nl](http://www.sikb.nl)).
- STOWA, Kennisoverzicht kleinschalige maatregelen in Brabantse beken, Amersfoort, publicatie 2017-16.
- Ruimtelijk Planbureau, Prijs van de plek, woonomgeving en woningprijs, 2006.
- Unie van Waterschappen, Model-projectplan, Rapport van de Uniewerkgroep 'Model-projectplan Waterwet, Den Haag, 2012.
- Waterschap Aa en Maas, Beekherstel Graafsche Raam, 2012.
- Waterschap De Dommel, Beleidsregels ontwikkelen waterlopen.
- Waterschap de Dommel, Instrumentarium bij schade door beekontwikkeling en andere waterdoelen, 2016.



---

## BIJLAGE II OVERZICHT VAN BETROKKEN PERSONEN

---

### **Projectuitvoerders Sterk Consulting**

- Drs. Robert van Cleef
- mr. Peter de Putter

*Met dank aan mr. ir. Simon Handgraaf (Colibri Advies) en Herman Havekes en Andy krijgsman (beide Unie van Waterschappen voor hun opmerkingen bij een eerdere versie van hoofdstuk 2 van dit rapport.*

### **Begeleiding door de STOWA**

- Bernardien Tiehatten
- Pui mee Chan

### **Deelnemers Werkgroep Bouwen met Natuur**

- Koos Koops (Wetterskip Fryslân)
- John Lensen (Waterschap Rijn en IJssel)
- Christian Huising (Waterschap Vallei en Veluwe)
- Ineke Barten (Waterschap De Dommel)
- Emiel Galetzka (Waterschap Hunze en Aa's)
- Arnoud Soetens (Waterschap Limburg)
- Maarten Zonderwijk (Waterschap Vechtstromen)
- Rob Fraaije (Waterschap Aa en Maas) Bram Spierings (Waterschap Aa en Maas)
- Bert Moonen (Waterschap Drents Overijsselse Delta)
- Sander Verheijen (Waterschap Drents Overijsselse Delta)
- Martin Stamhuis (Waterschap Brabantse Delta)
- Bas van der Wal (STOWA)
- Michelle Talsma (STOWA)
- Maarten Veldhuis (agendalid)(Waterschap Vallei en Veluwe)
- Pui Mee Chan (STOWA)
- Bernardien Tiehatten (STOWA)

---

## STOWA IN HET KORT

---

STOWA is het kenniscentrum van de regionale waterbeheerders (veelal de waterschappen) in Nederland. STOWA ontwikkelt, vergaart, verspreidt en implementeert toegepaste kennis die de waterbeheerders nodig hebben om de opgaven waar zij in hun werk voor staan, goed uit te voeren. Deze kennis kan liggen op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied.

STOWA werkt in hoge mate vraaggestuurd. We inventariseren nauwgezet welke kennisvragen waterschappen hebben en zetten die vragen uit bij de juiste kennisleveranciers. Het initiatief daarvoor ligt veelal bij de kennisvragende waterbeheerders, maar soms ook bij kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Dit tweerichtingsverkeer stimuleert vernieuwing en innovatie.

Vraaggestuurd werken betekent ook dat we zelf voortdurend op zoek zijn naar de 'kennisvragen van morgen' - de vragen die we graag op de agenda zetten nog voordat iemand ze gesteld heeft - om optimaal voorbereid te zijn op de toekomst.

STOWA ontzorgt de waterbeheerders. Wij nemen de aanbesteding en begeleiding van de gezamenlijke kennisprojecten op ons. Wij zorgen ervoor dat waterbeheerders verbonden blijven met deze projecten en er ook 'eigenaar' van zijn. Dit om te waarborgen dat de juiste kennisvragen worden beantwoord. De projecten worden begeleid door commissies waar regionale waterbeheerders zelf deel van uitmaken. De grote onderzoeklijnen worden per werkveld uitgezet en verantwoord door speciale programmacommissies. Ook hierin hebben de regionale waterbeheerders zitting.

STOWA verbindt niet alleen kennisvragers en kennisleveranciers, maar ook de regionale waterbeheerders onderling. Door de samenwerking van de waterbeheerders binnen STOWA zijn zij samen verantwoordelijk voor de programmering, zetten zij gezamenlijk de koers uit, worden meerdere waterschappen bij één en hetzelfde onderzoek betrokken en komen de resultaten sneller ten goede van alle waterschappen.

---

De grondbeginselen van STOWA zijn verwoord in onze missie:

Het samen met regionale waterbeheerders definiëren van hun kennisbehoeften op het gebied van het waterbeheer en het voor én met deze beheerders (laten) ontwikkelen, bijeenbrengen, beschikbaar maken, delen, verankeren en implementeren van de benodigde kennis.



### **STOWA**

Postbus 2180  
3800 CD Amersfoort

### **Bezoekadres**

Stationsplein 89, vierde etage  
3818 LE Amersfoort

t. 033 460 32 00  
e. [stowa@stowa.nl](mailto:stowa@stowa.nl)  
i. [www.stowa.nl](http://www.stowa.nl)

**stowa**

STICHTING  
TOEGEPAST ONDERZOEK WATERBEHEER

[stowa@stowa.nl](mailto:stowa@stowa.nl) [www.stowa.nl](http://www.stowa.nl)

TEL 033 460 32 00

Stationsplein 89 3818 LE AMERSFOORT

POSTBUS 2180 3800 CD AMERSFOORT

