

Hogeschool Leiden: HBO Rechten

Student: Suna Ucoz

Studentennummer: 1038124

Onderzoek Docent: Gerdo Kuiper

Vak Docent: Thijs Akkerman

Organisatie: Rijkswaterstaat

Begeleider: Marjo van den Brink

Inlever datum: 23 juni 2015

**Voorwoord**

Dit rapport is tot stand gekomen vanwege het project Grensmaas. Er zijn en worden diverse werkzaamheden verricht om het veiligheidsniveau van de clusters te verhogen, onder andere cluster Borgharen waar in dit rapport verder in zal worden gegaan.

Allereerst wil ik graag mijn begeleider Marjo van den Brink en vervolgens elke medewerker van de afdeling vergunningverlening bedanken, omdat ze mij in de gelegenheid hebben gesteld om mijn afstudeeronderzoek te verrichten bij Rijkswaterstaat. Tevens ook voor de ruimte om mijzelf te ontwikkelen, de leuke tijden en ervaringen.

Vervolgens bedank ik mijn man Murat Burgaz, die mij heeft gesteund door de moeilijke tijden en ervoor heeft gezorgd dat ik op de vacature ging solliciteren van Rijkswaterstaat.

En als laatst wil ik mijn familie voor alle steun bedanken, mijn ouders Mehmet Ucoz en Bahriye Ucoz, mijn broer Samet Ucoz, mijn broertje Serhat Ucoz.   
Mijn schoonouders Bekir Burgaz en Fermudiye Burgaz en mijn schoonzus Zehra Burgaz.

Suna Ucoz

Maastricht, 23 juni 2015

Samenvatting

Dit rapport gaat over een onderdeel van het grootste rivierenproject in Nederland, namelijk het project Grensmaas. Ten behoeve van de uitvoering van het project en het behouden van werken zijn er door de Rijkswaterstaat vergunningen aan het Consortium Grensmaas verleend (bestuursrecht). In dit onderzoek wordt de bestuursrechtelijke zijde van overdracht van vergunningen en beheer op basis van de Waterwet onderzocht. Dit onderzoek gaat in op drie onderdelen van het project die zullen worden overgedragen aan een eindbeheerder, namelijk: de civiele werken, de dekgrondbergingen en de rivierverruiming met de vegetatie. Om dit te realiseren zal de volgende vraagstelling worden beantwoord:

Welk advies kan er aan Rijkswaterstaat, afdeling vergunningverlening, worden gegeven omtrent het vastleggen van het beheer (in vergunningen of anderszins) van de overgedragen werken/gebieden door het Consortium Grensmaas aan de eindbeheerders van het cluster Borgharen, zodat de overgedragen werken/gebieden, op de gewenste wijze beheerd en onderhouden worden/blijven om zo de veiligheid te borgen op grond van de vergunningen, voorschriften en de resultaten van de interviews met de medewerkers van de afdeling vergunningen van Rijkswaterstaat.

Uit de interviews is op een duidelijke wijze naar voren gekomen dat met het veiligheidsniveau, de hoogwaterveiligheid van 1 op 250ste wordt bedoeld. Dit betekent voor het project Grensmaas, dat de kans op overstroming van de clusters wordt vermindert met 1 op de 250 jaren. De afdeling vergunningverlening wil de veiligheidsniveau dat is verwezenlijkt met het project Grensmaas borgen in de vorm van een beheersplan in vergunningen. Voor de afdeling vergunningverlening is dit de gewenste manier, omdat ze op deze wijze in samenwerking met afdeling handhaving controle kunnen uitvoeren op basis van de Waterwet. Ook de vegetatie zou door middel van een vergunning geregeld kunnen worden. De vegetatie kan in de vegetatielegger vastgelegd kunnen worden, echter zou dit betekenen dat Rijkswaterstaat de benodigde ingrepen zou moeten verrichten op het beheersgebied van Natuurmonumenten door middel van de gedoogplicht op basis van de Waterwet. Om de veiligheid te borgen door middel van mondelinge afspraken zou ook een mogelijkheid kunnen zijn, echter wanneer een der partij zich niet aan de afspraken zou houden kan er vanuit handhaving ook niet worden ingegrepen. Mondelinge afspraken zou ervoor zorgen dat de afdeling handhaving buiten beschouwing zal worden gelaten. Hierdoor is deze manier minder gewenst bij de geïnterviewde. Een overeenkomst met Maaswerken zou ook een mogelijkheid kunnen zijn. Alleen zou de juridische aspecten vooralsnog bij de afdeling vergunningverlening geregeld moeten worden. De onderdelen dekgrondberging valt onder de Bbk, hiervoor is geen vergunning van toepassing.

De vergunning wordt onder vijf eindbeheerders verdeeld. Dit is Rijkswaterstaat voor de rivierverruiming, Natuurmonumenten voor de dekgrondberging en natuurinrichting eindplan (natuurbeheer), Gemeente Maastricht voor vier onderdelen, Energieleverancier voor één onderdeel en Waterschapbedrijf Limburg voor één onderdeel. Door middel van gesprekken kunnen de eindbeheerders op de hoogte worden gesteld, dat de overdracht zal gaan plaatvinden en dit onderling af te stemmen. De onderdelen die de eindbeheerders onder beheer zullen krijgen, zoals dit ook is aangegeven in de uitvoeringsovereenkomst tussen het Consortium Grensmaas en Rijkswaterstaat Maaswerken. Vervolgens kan de vergunning van 2006 worden ingetrokken en volgens de onderdelen die de eindbeheerders zullen beheren een nieuwe vergunning te verlenen.

Voor het onderdeel dekgrondberging adviseer ik dat er door Natuurmonumenten een melding wordt gedaan bij Rijkswaterstaat afdeling vergunningverlening ten behoeve van de administratieve wijziging van de tenaamstelling. Er is, zoals hiervoor ook aangegeven, gekozen voor deze vorm van overdracht, omdat Natuurmonumenten grondeigenaar is van hetgeen dat zij zullen beheren. Om de rivierstroken weer onder beheer te kunnen krijgen kan vanuit Rijkswaterstaat door middel van een ter kennis name gericht aan het Consortium Grensmaas de bruikleen overeenkomst worden ingetrokken. Zodat de rechten van de rivierstroken weer overgaan naar Rijkswaterstaat. De vegetatie kan effectief worden geborgd in de vorm van een vergunning die is opgesteld naar ruwheid en (meng)klasse. Op deze manier kan de afdeling vergunningverlening de vegetatie beheren alsook monitoren.

Inhoudsopgave

[Samenvatting 2](#_Toc422773992)

[Begrippenlijst 5](#_Toc422773993)

[1. Probleemanalyse 6](#_Toc422773994)

[1.1 Het Grensmaas-Project 6](#_Toc422773995)

[1.2 Rijkswaterstaat 8](#_Toc422773996)

[1.3 Betrokken Partijen 9](#_Toc422773997)

[1.4 Doelstelling 12](#_Toc422773998)

[1.5. Centrale vraag en Deelvragen 12](#_Toc422773999)

[1.6 Deelvragen en Methode 12](#_Toc422774000)

[2. Vergunningen en de Waterwet 14](#_Toc422774001)

[2.1 Bestuursrechtelijk overdracht van vergunningen 14](#_Toc422774002)

[2.2 Rechtsopvolging binnen de Waterwet c.q. watervergunningen 19](#_Toc422774003)

[2.3 De vergunning toegepast op de Grensmaas 21](#_Toc422774004)

[2.3.1 CIVIELE WERKEN 21](#_Toc422774005)

[2.3.2 DEKGRONDBERGING 25](#_Toc422774006)

[2.3.3 RIVIERVERRUIMING EN VEGETATIE 27](#_Toc422774007)

[3. Resultaten 30](#_Toc422774008)

[3.1 Wat wordt er bedoeld met veiligheid volgens de afdeling vergunningen van de Rijkswaterstaat o.g.v. de verleende vergunningen aan het Consortium Grensmaas. 30](#_Toc422774009)

[3.2 En wat is de gewenste wijze om dit te borgen op grond van de Waterwet? 32](#_Toc422774010)

[4. Conclusie 33](#_Toc422774011)

[5. Aanbevelingen 34](#_Toc422774012)

[6. Literatuurlijst 35](#_Toc422774013)

[Bijlagen: nr. 1: Interviews 37](#_Toc422774014)

[Bijlagen: nr. 2: Luchtfoto 55](#_Toc422774015)

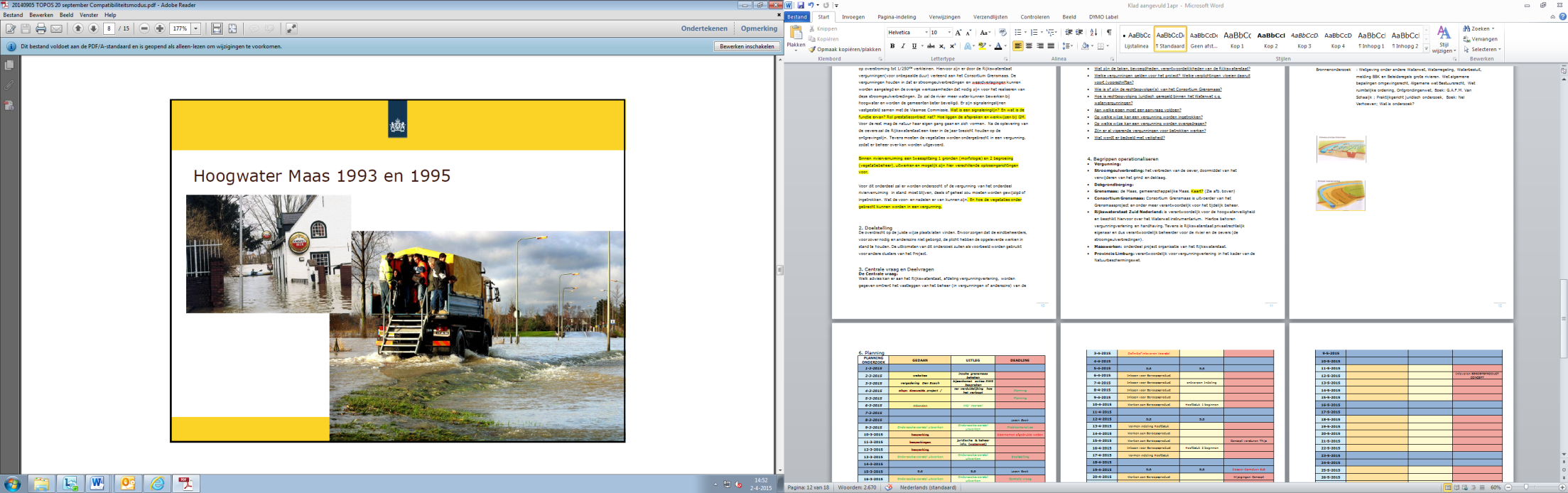
[Bijlagen: nr. 3: Waterstand 56](#_Toc422774016)

# Begrippenlijst

* **Cluster:** Meerdere locaties van het plan Grensmaas tezamen, die in het kader van de uitvoering een eenheid vormen.
* **Consortium:** een tijdelijke samenwerking tussen een aantal ondernemingen om een bepaald project te realiseren
* **Consortium Grensmaas:** Consortium Grensmaas is uitvoerder van het Grensmaasproject en onder meer verantwoordelijk voor het tijdelijk beheer, het aanvragen van vergunningen en voor het overdragen van het gemaakte werk na uitvoering aan een eindbeheerder
* **Dekgrondberging:** Een diepe put in het winterbed die opgevuld wordt met (dek)grond.
* **Grensmaas:** de Maas, gemeenschappelijke Maas.
* **Maaswerken:** projectorganisatie van Rijkswaterstaat.
* **Provincie Limburg:** verantwoordelijk voor vergunningverlening in het kader van de Ontgrondingswet en Natuurbeschermingswet.
* **Rijkswaterstaat Zuid Nederland:** Organisatie die verantwoordelijk is voor de hoogwaterveiligheid en bevoegd gezag in het kader van de Waterwet. Hiertoe behoren vergunningverlening en handhaving. Tevens is Rijkswaterstaat privaatrechtelijk eigenaar en dus verantwoordelijk beheerder voor de rivier en de oevers (de stroomgeulverbredingen).
* **Stroomgeulverbreding:** het verbreden van de oever, door middel van het verwijderen van het grind en deklaag.
* **Vergunning:** Besluit van een overheidsorgaan betreffende het binnen bepaalde wettelijke kaders al dan niet toestaan van activiteiten gedurende een bepaalde of onbepaalde termijn.
* **Weerdverlaging:** Onderdeel van de rivierverruiming. Bevindt zich tussen de weerdlijn en beddinglijn (Zie ter verduidelijking de figuur 8 onder rivierverruiming).
* **Werk:** Er is geen definitie van werk opgenomen in de Waterwet. In dit onderzoek wordt er verstaan onder werk het gebruiken van waterstaatswerken en overige handelingen/werkzaamheden die worden verricht in Borgharen.

# 1. Probleemanalyse

## 1.1 Het Grensmaas-Project

Het grootste rivierproject van Nederland is het Grensmaas-project (hierna te noemen het project). In december 1993 overstroomde de Maas. Ruim 7000 woningen kwamen onder water te staan. De schade die was ontstaan bedroeg miljoenen euro’s. In januari 1994 stelde de minister van Verkeer en Waterstaat de commissie-Watersnood Maas in, ook wel genoemd 'Commissie-Boertien II'. Deze commissie moest adviseren over de te nemen maatregelen naar aanleiding van de overstroming in november 1993[[1]](#footnote-1). In 1994 presenteerde de commissie een aanpak van de wateroverlast. Het rapport 'De Maas Terug' was opgebouwd uit vijf voorstellen: (1) gecombineerde grindwinning en natuurontwikkeling in de Grensmaas, (2) gecombineerde zomerbedverdieping en zandwinning op de Maas tussen Roermond en Mook, (3) de aanleg van 60 kilometer kade, daar waar de waterstand verlagende effecten van de eerste twee onderdelen onvoldoende zijn, (4) bestuurlijke maatregelen aangaande de ruimtelijke ordening om nieuwe schade te voorkomen en (5) aanpassingen in de riolering en andere kleinschalige maatregelen in de gemeentelijke sfeer.

Figuur 1: Overstroming 1993 - 1994

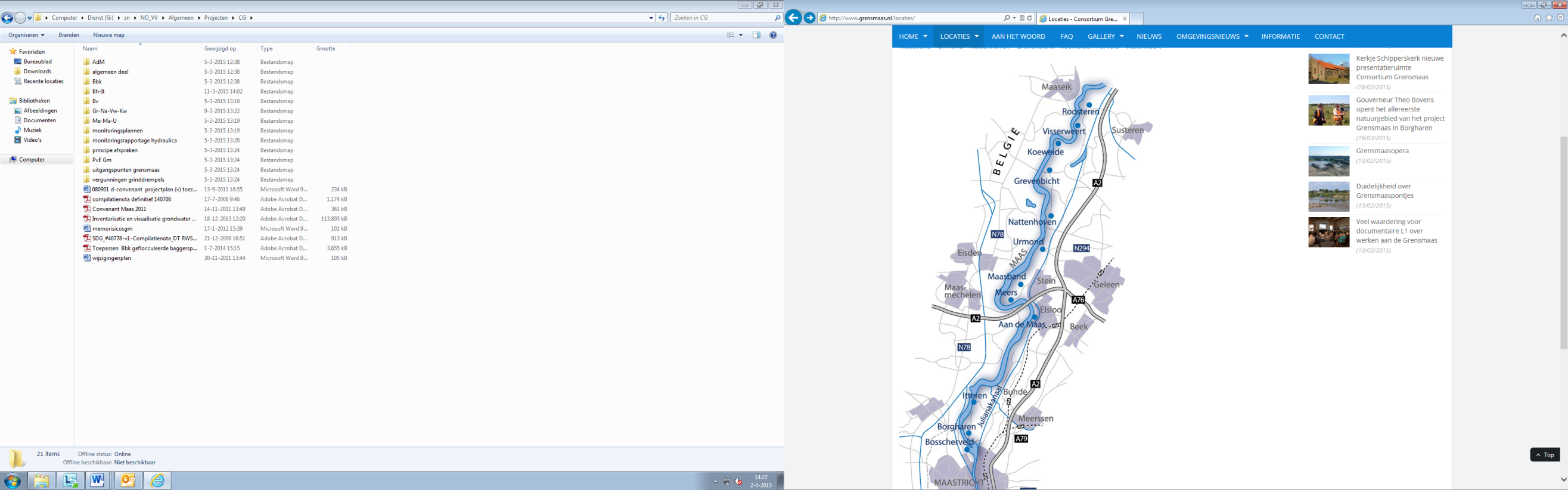
Figuur 2: Overstroming 1993 - 1994

De in bovengenoemd rapport terugkomende voorstellen zijn als volgt. Voorstel 1 is uitgemond in het project Grensmaas. Voorstel 2 is vormgegeven in het project Zandmaas. Voorstel 3 betreft de aanleg van kaden; in 1996 onder een spoedwet reeds gerealiseerd door de waterschappen . Voorstel 4 gaat over het niet bouwen in het winterbed en voorstel 5 gaat over bijvoorbeeld het niet verstopt raken van afvoerleidingen van de rioleringen. Alleen het eerste voorstel is in het project Grensmaas verwerkt.

De drie doelstellingen van het project Grensmaas zijn:

1. Rivierverruiming; zodat de Maas veel meer water kan afvoeren bij hoogwater.
2. Delfstoffenwinning; het project is op basis van zelfrealisatie, dus de werkzaamheden worden uit grindwinning gefinancierd. Hierover wordt meer uitleg gegeven in de paragraaf over de betrokken partijen.
3. Natuurontwikkeling; grote delen van het project Grensmaas worden na realisatie van de rivierverruiming “teruggegeven aan de natuur’; er worden Galloways en Konikpaarden vrijgelaten en de natuur kan zijn gang gaan.

De werkzaamheden van het project Grensmaas langs de Maas zijn onderverdeeld in 12 locaties (zie figuur hiernaast), die zijn samengevoegd tot 5 clusters, te weten Bosscherveld, Borgharen-Itteren, Aan de Maas, Meers, Maasband, Urmond en Nattenhoven, Grevenbicht, Koeweide-Trierveld en Visserweert. De locatie Roosteren is reeds in 2008 uitgevoerd door de Staat. Ook aan Belgische zijde vindt rivierverruiming plaats in het kader van het (Belgische) project Grensmaas[[2]](#footnote-2).

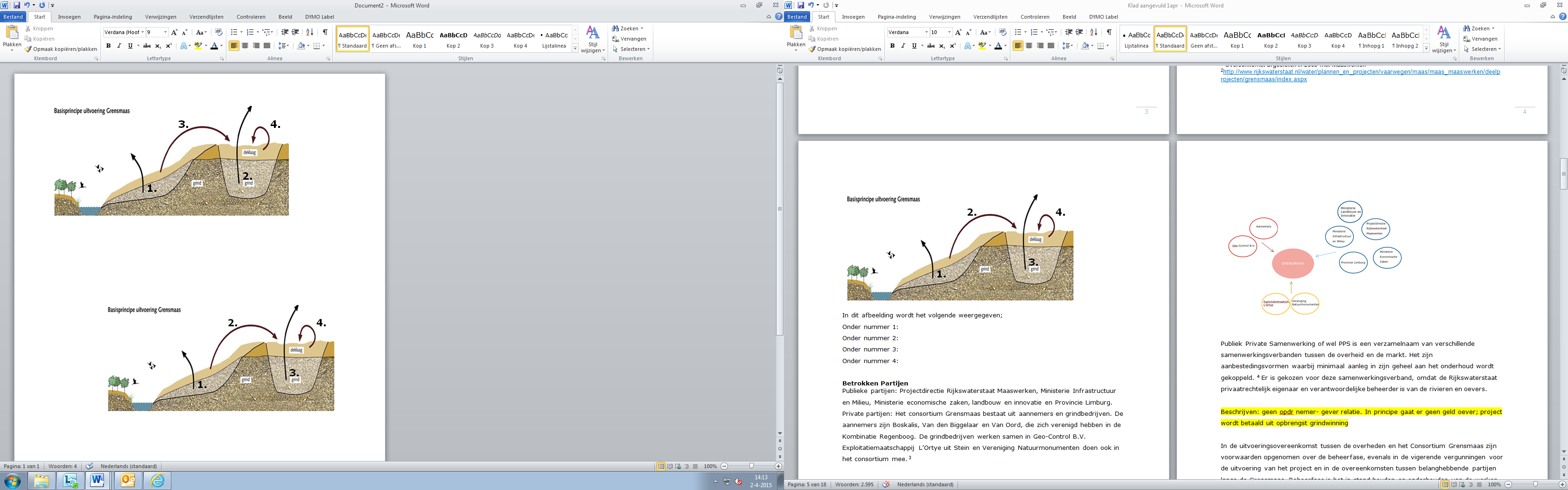
De grens tussen België en Nederland wordt in Limburg voor een deel gevormd door de Maas (in juridische termen: de Thalweg). Vlaanderen en Nederland werken samen aan een veiliger Maas in de VNBM (Vlaams Nederlands Bilaterale Maascommissie). De taken van de VNBM omvatten alle Maas-gerelateerde kwesties op het vlak van beleid en beheer. Hieronder wordt verstaan: planvorming van de inrichting, hoog- en laagwaterbeheer, waterkwaliteitsbeheer, natuurbescherming en –ontwikkeling, monitoring en onderzoek, scheepvaart en natte infrastructuur en juridische zaken[[3]](#footnote-3). In de commissie worden de ontwikkelingen besproken en samen gezocht naar het beste uitgangspunt en de beste oplossing. Ook al heeft Vlaanderen geen zeggenschap over het project aan de Nederlandse zijde, ze hebben er wel degelijk inspraak in; via de VNBM en via inspraak in te verlenen vergunningen, ontheffingen, etc. Het Project heeft ook een toegevoegde waarde voor Vlaanderen, namelijk hoogwaterbescherming.

Het Consortium Grensmaas (CG) is de uitvoerder van het Grensmaasproject en onder meer verantwoordelijk voor het tijdelijk beheer (in de volgende paragrafen wordt hier meer op ingegaan). CG heeft een overeenkomst getekend voor de uitvoering, het planontwerp, de grondverwerving, de vergunningsaanvragen en de herinrichting van het gebied voor het Nederlandse deel[[4]](#footnote-4). De werkzaamheden zijn onder andere de stroomgeul te verbreden en de uiterwaarden te verlagen en het aanleggen van dekgrondbergingen voor het bergen van de vrijkomende dekgrond. Het project levert tienduizenden gezinnen langs de Maas beduidend meer bescherming op tegen hoogwater. Het risico op een overstroming wordt vijf keer zo klein door verbreding van het stroombed van de Maas en verlaging van de oevers. [[5]](#footnote-5)

Figuur 3: Gemeenschappelijke Maas

De Belgische zijde zal door dit project ook minder last hebben van hoogwater. Van primair belang is dat de veiligheid, door het project gecreëerd, continu geborgd blijft (ook in de beheerfase). Dit project zal er toe leiden dat de kans op overstromingen teruggebracht wordt tot 1 op 250, zodat de bewoners langs de Maas tijdens hoogwater droog in hun woningen kunnen verblijven.

Een van de clusters van het project is Borgharen-Itteren. Het onderzoek zal zich beperken tot de locatie Borgharen. Dit is de eerste locatie die gereedgekomen is.

In figuur 4 wordt het principe van de werkwijze van het project weergegeven:

1: Het grind wordt verwijderd en verkocht.

2: Het grind wordt verwijderd en verkocht.

3: De deklaag wordt verwijderd en opgevuld bij nr. 2.

4: De deklaag wordt verwijderd en weer geplaatst.

Figuur 4: Basis principe

## 1.2 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en werkt dagelijks aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland.[[6]](#footnote-6)

De doelstelling van Rijkswaterstaat is Nederland te beschermen tegen overstromingen.

Er wordt aan duurzame oplossingen voor een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland gewerkt.

## 1.3 Betrokken Partijen

De volgende publieke partijen zijn betrokken:

1. Projectdirectie Rijkswaterstaat Maaswerken,
2. Ministerie van Infrastructuur en Milieu,
3. Ministerie van Economische Zaken en
4. Provincie Limburg.

Het Consortium Grensmaas is als private partij betrokken, en bestaat uit:

1. Aannemers. De aannemers zijn Boskalis, Van den Biggelaar en Van Oord, die zich verenigd hebben in de Kombinatie Regenboog.
2. Grindbedrijven-verenigd in Geo-Control B.V. ;
3. Vereniging Natuurmonumenten[[7]](#footnote-7).

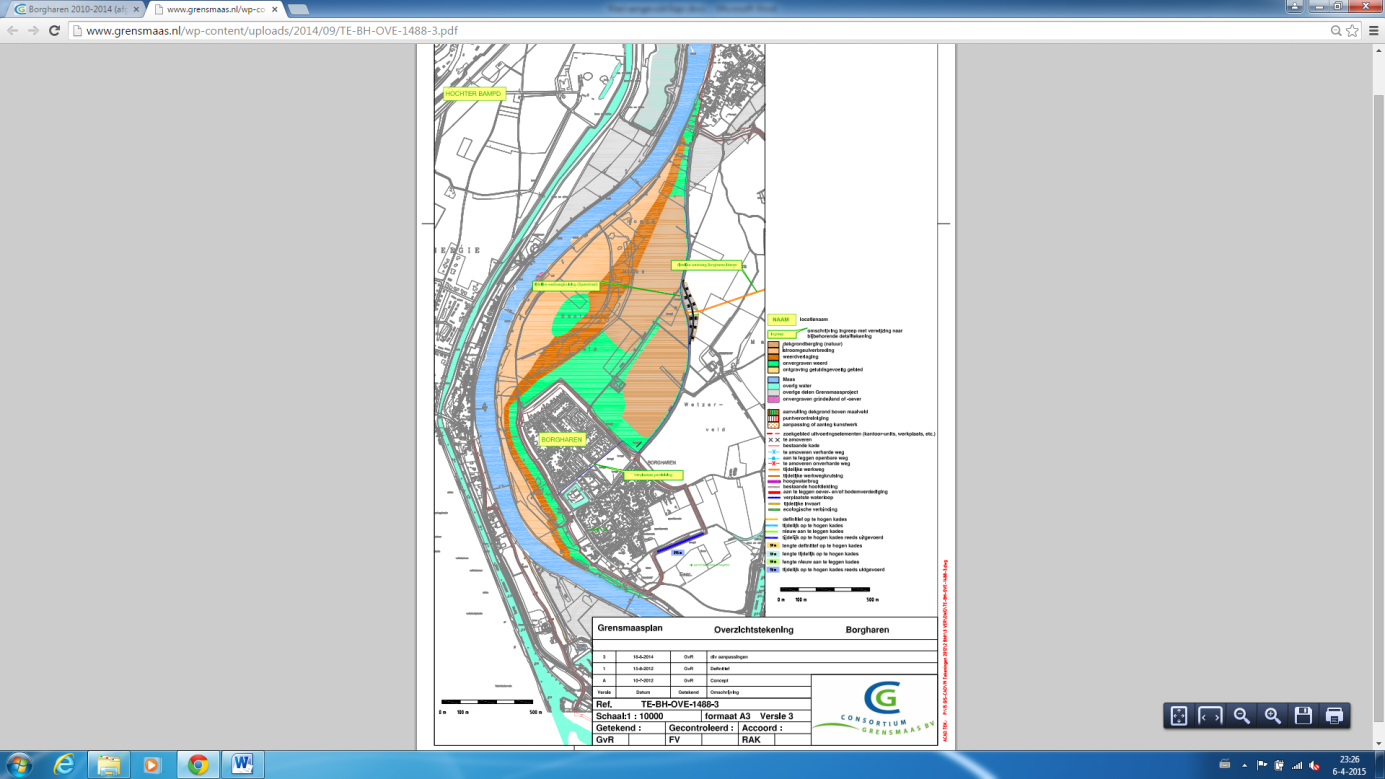
Publiek Private Samenwerking of wel PPS is een verzamelnaam voor verschillende samenwerkingsverbanden tussen de overheid en de markt. Het zijn aanbestedingsvormen overheid en markt intensiever samenwerken dan bij een normaal contract[[8]](#footnote-8). Bij de Grensmaas is gekozen voor een contract op basis van zelfrealisatie. Dat is een bijzondere vorm van PPS.[[9]](#footnote-9).

Er is gekozen voor zelfrealisatie omdat er grindwinners gronden hadden aangekocht in het Grensmaasgebied. Onteigening zou moeilijk kunnen worden, omdat de grindwinners een beroep zouden kunnen doen op zelfrealisatie: ze zouden de bestemming ‘natuur na ontgronding’ zelf kunnen realiseren. De overheid heeft daarom besloten dat zelfrealisatie dan de basis van het project moest zijn. Er bestaat daardoor ook geen normale opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie tussen Rijkswaterstaat en het Consortium Grensmaas. Met toestemming van de Nederlandse overheid wordt het vrijkomende grind verkocht en uit de opbrengsten wordt het project/de werkzaamheden gerealiseerd.

De overheid heeft bij de vorming van Consortium Grensmaas verlangd dat er ook een natuurbeherende organisatie in het te vormen consortium zou deelnemen. Er wordt een natuurgebied gemaakt en dat moet na de realisatiefase overgedragen worden aan een eindbeheerder. Zo is Vereniging Natuurmonumenten ook deel geworden van het Consortium Grensmaas.

In de uitvoeringsovereenkomst is aangegeven, dat het Grensmaasproject zal worden uitgevoerd via integrale zelfrealisatie. Dat wil zeggen realisatie door de grondeigenaren in het Grensmaasgebied die bereid en in staat zijn de benodigde werkzaamheden zelf, eventueel met behulp van derden, op voor de Overheid budgetneutrale wijze uit te voeren. De grondeigenaren in het Consortium Grensmaas zijn deels Natuurmonumenten en Geo-Control B.V. Met integraal wordt bedoeld dat het gehele project wordt uitgevoerd en niet alleen die delen die winstgevend zijn voor het Consortium.

Ook is opgenomen dat Consortium Grensmaas de benodigde vergunningen tijdig zal aanvragen De reeds beschikbare concept-aanvragen en –beschikkingen zijn daarbij het uitgangspunt. Qua vergunningen zijn voor de rest geen bepalingen in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen. Overige bepalingen zijn onder andere de uitvoering, looptijd, verzekering, kwaliteitsbeheersing etc.



In het cluster Borgharen-Itteren is in 2008 begonnen met voorbereidende werkzaamheden, waaronder de aanleg van het verwerkingsbekken in Itteren. Het Consortium Grensmaas is in 2010 aan de locatie Borgharen (zie figuur 5) begonnen en in 2014 is deze afgerond. De deklaag ter plekke van de dekgrondberging is verplaatst en het grind daaronder is gewonnen en na het verwerken en sorteren vervoerd om te verkopen. Gelijktijdig is de stroomgeul verbreed (beige) en zijn de weerden verlaagd (donkerbruin). De vrijkomende deklaag is in de dekgrondberging (lichtbruin) toegepast.

De locatie wordt in 2015 door de uitvoerder, het Consortium Grensmaas, overgedragen aan de toekomstige beheerders. Onder het kopje civiele werken wordt er uitleg gegeven over de toekomstige beheerders.

Figuur 5: Locatie Borgharen

Het onderzoek is gericht op het vergunningenaspect van dit project.

Op dit moment zijn er vergunningen van kracht die afgegeven zijn door Rijkswaterstaat aan het Consortium Grensmaas ten behoeve van het realiseren van de rivierverruimingen, delfstofwinning en natuurontwikkeling in Borgharen.

Nu komt er een andere fase namelijk het overdragen van het gemaakte werk -en daarmee van de vergunningen- aan de eindbeheerders. Nadat de overdracht heeft plaatsgevonden dienen de eindbeheerders het opgeleverde deel in stand te houden en te onderhouden. Het onderhoud is van belang omdat de veiligheid, namelijk de hoogwaterdoelstelling, geborgd moet worden.

Onder veiligheid wordt verstaan het in stand/orde houden van de overgedragen werken/gebieden door het Consortium Grensmaas aan de eindbeheerders, zodat de kans op overstroming op hetzelfde niveau van 1 op 250 wordt gehouden. Dit zal verder worden uitgewerkt aan de hand van de interviews.

In het interview dat zal worden gehouden bij de afdeling vergunningverlening, zal worden achterhaald wat de afdeling vergunningverlening van belang vindt dat in goede staat (gebieden/werken) blijft na overdracht aan de eindbeheerders en waarom ze dit van belang vinden. Wat er wordt verstaan onder veiligheid en hoe deze veiligheid het beste gewaarborgd kan worden in een gewenste vorm van vergunningen?

Zijn er aanpassingen nodig in de vergunningen om te voldoen aan het nieuwe doel?

Onder het doel wordt verstaan, het waarborgen van de werken en de gebieden die zijn opgeleverd. Zie hoofdstuk 2 Doelstellingen voor nadere uitleg. Er zal worden onderzocht of de vigerende vergunningen voldoende waarborg biedt in de beheerfase, of deze vigerende vergunningen dienen te blijven bestaan, geheel of ten dele gewijzigd moeten worden of geheel ingetrokken worden en of er nieuwe vergunningen verleend moeten worden om het bovenstaande te borgen. Om dit te achterhalen zal er inhoudelijke analyse plaatsvinden van de vergunningen en voorschriften.

Tevens wordt onderzocht of aanvullende afspraken gemaakt dienen te worden dan wel regelingen dienen te worden getroffen met de eindbeheerders. Zo ja, of dit in een watervergunning zou moeten worden vormgegeven en op welke wijze dit zou moeten gebeuren.

## 1.4 Doelstelling

De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden gebruikt door de opdrachtgever, namelijk Rijkswaterstaat. En het is bedoeld voor het op de juridisch juiste wijze overdragen van de vigerende vergunningen van de locatie Borgharen. Het onderzoeksresultaat moet ertoe leiden dat de eindbeheerders, voor zover nodig en anderszins niet geborgd, de plicht hebben de opgeleverde werken/gebieden in stand te houden. Het eindproduct zou gevormd kunnen worden door een vergunning, dan wel een overzicht waarin overgangswijze en eisen zijn vermeld. Naar verwachting zal het onderzoek in juni kunnen worden afgerond. Zo zal het onderzoeksresultaat in tijd ook aansluiten op de overdracht van de vergunningen van de locatie Borgharen.

De uitkomsten van dit onderzoek zullen als voorbeeld worden gebruikt voor andere clusters van het project.

## 1.5. Centrale vraag en Deelvragen

De Centrale vraag

Welk advies kan er aan Rijkswaterstaat, afdeling vergunningverlening, worden gegeven omtrent het vastleggen van het beheer (in vergunningen of anderszins) van de overgedragen werken/gebieden door het Consortium Grensmaas aan de eindbeheerders van het cluster Borgharen, zodat de overgedragen werken/gebieden, op de gewenste wijze beheerd en onderhouden worden/blijven om zo de veiligheid te borgen. Het advies wordt gebaseerd op de vergunningen, voorschriften en de resultaten van de interviews met de medewerkers van de afdeling vergunningen van Rijkswaterstaat.

Dit advies zal vervolgens worden gebruikt bij de opleveringen van de andere clusters van het project Grensmaas om overdracht van beheer en vergunningen uniform te regelen en te versnellen.

## 1.6 Deelvragen en Methode

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze kan een vergunning bestuursrechtelijk worden overgedragen?

**Methode: : Literatuuronderzoek, Wetgevingsanalyse en jurisprudentie.**

Voor deze deelvraag heb ik voornamelijk literatuuronderzoek gedaan, als ook wetgevingsanalyse en jurisprudentie onderzoek.

1. Welke verplichtingen vloeien voort uit een vergunning en de daarbij behorende voorschriften?

**Methode: : Literatuuronderzoek, Wetgevingsanalyse en jurisprudentie.**

Hiervoor zal ik literatuuronderzoek, wetgevingsanalyse en jurisprudentie bestuderen. Ook zal ik de vergunningen en de bijbehorende voorschriften die zijn verleend door Rijkswaterstaat bestuderen.

1. Hoe is rechtsopvolging juridisch geregeld binnen de Waterwet c.q. watervergunningen?

**Methode: : Literatuuronderzoek, Wetgevingsanalyse en jurisprudentie.**

Om te achterhalen hoe rechtsopvolging binnen de Waterwet is geregeld zal ik de Waterwet bestuderen en ook literatuuronderzoek en jurisprudentie onderzoek.

1. Wat wordt bedoeld met veiligheid volgens de afdeling Vergunningverlening van de Rijkswaterstaat op grond van de verleende vergunningen aan het Consortium Grensmaas.

**Methode: Interview met afdeling vergunningverlening**

Afdeling vergunningverlening interviewen over de gewenste wijze van veiligheid. Voor de afdeling vergunningen is het van belang om te weten wat in goede staat moet blijven en waarom ze dit van belang vinden. Wat er wordt verstaan onder veiligheid en hoe deze veiligheid het beste te kunnen waarborgen in vergunningen na overdacht van de cluster Borgharen. Dit wordt nader bij de resultaten van de interviews toegelicht.

1. Wat is de gewenste wijze om dit te borgen voor de afdeling vergunningverlening o.g.v. de Waterwet?

**Methode: Interview met afdeling vergunningverlening**

Enige instrument dat afdeling vergunningverlening heeft, is het vaststellen van het

gewenste resultaat in een vergunning. Door middel van interviews te houden met onder

andere afdeling vergunningen zal worden achterhaald, wat ze van belang vinden dat in goede staat wordt gehouden in Borgharen na overdracht aan eindbeheerders. Deze deelvragen worden aan de hand van de interviews beantwoord.

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader in 2.1 de wijze van bestuursrechtelijke overdracht en de verplichtingen voortvloeiend uit de vergunningen voorschriften en in 2.3 wordt de rechtsopvolging binnen de Waterwet c.q. watervergunning besproken en vervolgens wordt er in 2.3 de vergunning toegepast op het project Grensmaas. In hoofdstuk 3 worden de resultaten die voortvloeien uit de gehouden interviews uiteen gezet. In hoofdstuk 4 vervolgt de conclusie van het onderzoek en hoofdstuk 5 de aanbevelingen voor Rijkswaterstaat.

# 2. Vergunningen en de Waterwet

In dit hoofdstuk gaan we in paragraaf 2.1 in op bestuursrechtelijk overdracht van vergunningen. In 2.2 wordt de rechtsopvolging binnen de Waterwet c.q. watervergunningen besproken en in paragraaf 2.3 worden de vergunningen toegepast op de onderdelen civiele werken, dekgrondberging, rivierverruiming en de vegetatie van de Grensmaas.

## 2.1 Bestuursrechtelijk overdracht van vergunningen

Er zijn drie verschillende bronnen waaruit regels van overgang kunnen voortvloeien: de wet, het ongeschreven recht en de vergunning zelf[[10]](#footnote-10).

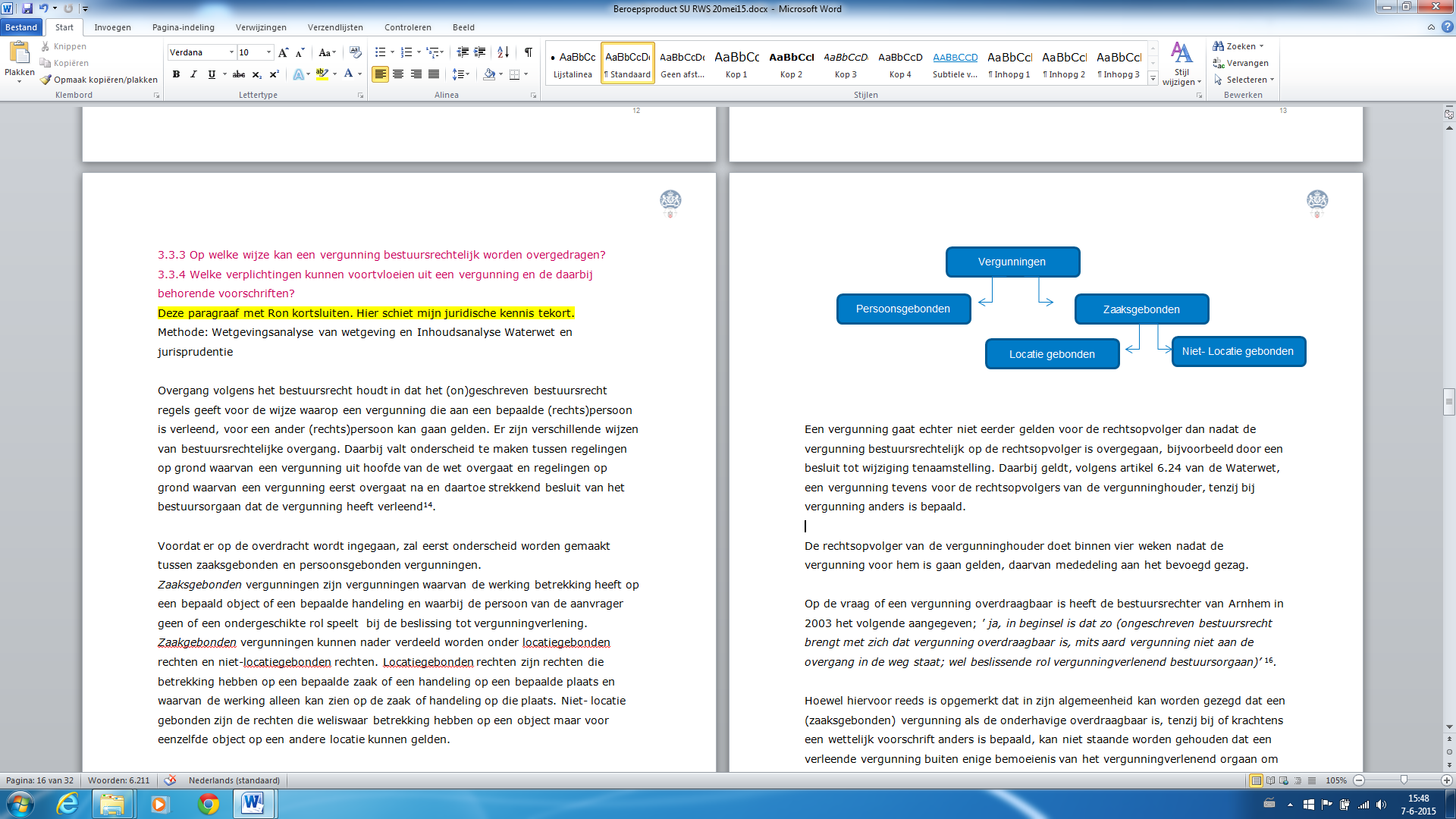
Overgang volgens het bestuursrecht houdt in dat het (on)geschreven bestuursrecht regels geeft voor de wijze waarop een vergunning die aan een bepaalde (rechts)persoon is verleend, voor een ander (rechts)persoon kan gaan gelden. Er zijn verschillende wijzen van bestuursrechtelijke overgang. Daarbij valt onderscheid te maken tussen regelingen op grond waarvan een vergunning uit hoofde van de wet overgaat en regelingen op grond waarvan een vergunning eerst overgaat na een daartoe strekkend besluit van het bestuursorgaan, dat de vergunning heeft verleend[[11]](#footnote-11).

Voordat er op de overdracht wordt ingegaan, zal eerst onderscheid worden gemaakt tussen zaaksgebonden en persoonsgebonden vergunningen (zie figuur 6).

Zaaksgebonden vergunningen zijn vergunningen waarvan de werking betrekking heeft op een bepaald object of een bepaalde handeling en waarbij de persoon van de aanvrager geen of een ondergeschikte rol speelt bij de beslissing tot vergunningverlening. Bijvoorbeeld een splitsingsvergunning op grond van de Huisvestingswet. Zaaksgebonden vergunningen kunnen nader verdeeld worden onder locatie gebonden rechten en niet-locatie gebonden rechten. Locatie gebonden rechten zijn rechten die betrekking hebben op een bepaalde zaak of een handeling op een bepaalde plaats en waarvan de werking alleen kan zien op de zaak of handeling op die plaats. Niet- locatie gebonden zijn de rechten die weliswaar betrekking hebben op een object maar voor eenzelfde object op een andere locatie kunnen gelden[[12]](#footnote-12).

Persoonsgebonden vergunningen zijn vergunningen waarbij de beslissing omtrent het al dan niet verlenen van de vergunning uitsluitend of in hoge mate afhangt van de persoon van de aanvrager[[13]](#footnote-13). Persoonsgebonden vergunningen zijn in beginsel niet overdraagbaar. Voorbeeld van een persoonsgebonden vergunning is het innemen van een standplaats op grond van de algemene plaatselijke verordening. In dat geval moet door de rechtsopvolger een nieuwe vergunning worden gevraagd. Hier zal verder niet op worden ingegaan.

De vergunningen die aan het Consortium Grensmaas cluster Borgharen zijn verleend zijn zaaksgebonden vergunningen.



Figuur 6: Soorten vergunningen

Er zijn verschillende wijzen van overgang van vergunningen: privaatrechtelijke overdracht, oneigenlijke overgang, overgang van rechtswege en wijziging van tenaamstelling. Privaatrechtelijke overdracht zal buiten beschouwing worden gelaten vanwege de bestuursrechtelijke zijde van overdracht en beheer van het onderzoeken. De andere wijzen van overgang wordt hieronder kort uitgelegd. En vervolgens zal er bij het toepassen van de vergunningen op het project Grensmaas, de wijzen per onderdeel worden toegepast.

*Oneigenlijke overgang* houdt in dat een bestaande vergunning wordt ingetrokken of komt te vervallen, waarna een nieuwe vergunning (met dezelfde inhoud) wordt verleend aan een andere (rechts)persoon, die in een bepaalde relatie staat tot de oorspronkelijke vergunninghouder[[14]](#footnote-14).

*Overgang van rechtswege* is de enige vorm van overgang die tot stand komt zonder tussenkomst van een bestuursorgaan. Wel kan bij overgang van rechtswege een meldingsplicht gelden. De melding dient een administratieve doel, namelijk het bevoegd gezag op de hoogte stellen van het feit dat er een andere vergunninghouder is, hetgeen voornamelijk uit het oogpunt van toezicht en handhaving van belang is. Overgang van rechtswege houdt in dat de vergunning automatisch gaat gelden voor degene die de hoedanigheid verwerft die de vergunninghouder volgens de wet dient te hebben.

Er zijn twee varianten, namelijk overgang zonder meldingsplicht voor partijen – aan te duiden als ‘pure overgang van rechtswege’- en overgang met meldingsplicht.

Een *wijziging tenaamstelling* wordt ook wel aangeduid als het overschrijven van de vergunning (op naam). Door de wijziging van de tenaamstelling houdt de vergunning op te gelden voor degene aan wie de vergunning was verleend en gaat de vergunning gelden voor degene op wiens naam de vergunning wordt gesteld.

Het bestuursorgaan kan na een daartoe strekkend verzoek de vergunning overschrijven en kan aan een besluit tot overschrijving geen voorschriften of voorwaarden verbinden[[15]](#footnote-15).

Op de vraag of een vergunning overdraagbaar is, heeft de bestuursrechter van Arnhem in 2003 het volgende uitgesproken; ’ *ja, in beginsel is dat zo (ongeschreven bestuursrecht brengt met zich dat vergunning overdraagbaar is, mits aard vergunning niet aan de overgang in de weg staat; er is wel een beslissende rol voor het vergunningverlenend bestuursorgaan)’* [[16]](#footnote-16)*.*

“Hoewel hiervoor reeds is opgemerkt dat in zijn algemeenheid kan worden gezegd dat een (zaaksgebonden) vergunning als de onderhavige overdraagbaar is, tenzij bij of krachtens een wettelijk voorschrift anders is bepaald, kan niet staande worden gehouden dat een verleende vergunning buiten enige bemoeienis van het vergunningverlenend orgaan om kan worden overgedragen respectievelijk op een andere naam kan worden gesteld. Dit geldt te minder in een geval als het onderhavige, waarbij de verleende vergunning als het ware wordt gesplitst in meerdere afzonderlijke vergunningen met dito vergunninghouders. Hierbij wordt opgemerkt dat het splitsen van een vergunning in wezen kan worden gelijkgesteld met het verlenen van een vergunning als zodanig. Nu het verlenen van een vergunning per definitie een eenzijdige actie betreft vanuit het vergunningverlenend bestuursorgaan, kan een de facto splitsing van een vergunning niet zonder instemming van dit bestuursorgaan plaatsvinden. Overigens roept een splitsing van de vergunning als door verzoekster gesteld ook anderszins bezwaren op. Zo kunnen aan een vergunning voorschriften zijn verbonden die zich niet zonder meer voor een splitsing lenen“.

De bestuursrechter heeft in de jurisprudentie duidelijk benoemd dat een overdracht niet buiten de kennisname van de vergunningverlenende bestuursorgaan mag worden geregeld. Zo kan in geval van handhaving de vergunninghouder worden aangesproken. Het is ook mogelijk om een vergunning te splitsen als er in de voorschriften geen artikel omtrent het al dan niet overdraagbaarheid van de vergunning is opgenomen.

De voorschriften die worden gekoppeld aan vergunningen nemen, zoals door de bestuursrechter is aangegeven, een belangrijke rol in bij het overdracht. Nadere uitleg omtrent vergunningen en voorschriften volgt hierna.

De vergunningen die zijn verleend aan het Consortium Grensmaas zijn bestudeerd. In die vergunningen zijn in de voorschriften geen artikelen opgenomen omtrent het al dan niet overdraagbaar zijn van de vergunningen. Als de uitspraak van de bestuursrechter en de verschillende wijzen van overdracht in acht worden genomen, sluit het de overdracht van de aan het Consortium Grensmaas verleende vergunningen niet uit.

Vergunningen zijn aan het recht ontleende rechten. Het zijn rechten die een bestuursorgaan verleent op basis van een bestuursrechtelijke bevoegdheid (namelijk een bevoegdheid tot vergunningverlening die uitsluitend en alleen aan het bestuur toekomt). Het bestuursrecht reguleert de inhoud en strekking van deze rechten en bepaalt aan wie de rechten toekomen. Bij een vergunning is dus in beginsel uitsluitend sprake van een bestuursrechtelijke rechtsverhouding tussen vergunningverlener en de vergunninghouder[[17]](#footnote-17). Een vergunninghouder is niet verplicht om van de vergunning gebruik te maken[[18]](#footnote-18).

Indien in de wet is aangegeven dat er voorschriften aan vergunningen gekoppeld kunnen worden, zal dat ook de voorkeur hebben. Voorschriften kunnen betrekking hebben op het wegnemen of compenseren van nadelige gevolgen voor het watersysteem, als de vergunde handelingen niet worden nageleefd[[19]](#footnote-19).

Wie het meerdere mag, mag ook het mindere. Het meerdere is de bevoegdheid om te weigeren een beschikking te geven. Het mindere het verbinden van voorschriften aan die beschikking[[20]](#footnote-20). Voorschriften mogen slechts strekken tot bescherming van het belang waarop vergunningsvereiste ziet.

Voorschriften mogen niet misbruikt worden. De vergunningverlenend bestuursorgaan mag door middel van de voorschriften de vergunninghouder niet benadelen. De vergunninghouder wordt hierdoor ook beschermd door de wetgeving.

Er wordt voor de duidelijkheid een snelle en korte beschrijving van de te doorlopen procedure voor het aanvragen van de watervergunning gegeven. Dit is eveneens de procedure die is doorlopen bij het aanvragen van de Watervergunningen voor het project Grensmaas.

Op grond van artikel 6.15 lid 1 van de Waterwet wordt een vergunning aangevraagd bij het bevoegd gezag. Zijn er meer bestuursorganen betrokken? Dan geldt artikel 6.17 van de Waterwet. Hierin is bepaald dat er sprake is van een samenloopregeling en in deze regeling wordt bepaald welk orgaan het bevoegd gezag is.

In artikel 6.15 leden 2 en 3 van de Waterwet is opgenomen, dat de bestuursorgaan het volgende mededeelt aan de aanvrager: bewijs van ontvangst, of die bevoegd is op de aanvraag te beslissen en welke procedure ter voorbereiding van die beslissing zal worden. In het Waterbesluit (artikel 6.20 ) en Waterregeling (artikel 6.18) is opgenomen hoe de watervergunning moet worden aangevraagd. In artikel 6.16 van de Waterwet staat in welke gevallen de watervergunning moet worden voorbereid volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Een ieder mag dan zijn zienswijze naar voren brengen over de ontwerpvergunning (art. 3:15 Awb). Deze procedure duur circa 6 maanden (art. 3:18 Awb). In andere gevallen wordt de watervergunning voorbereid met de reguliere procedure artikel 4:13 lid 2 Awb en duurt de procedure 8 weken. Aan de vergunningen kunnen voorschriften verbonden worden (art. 6.20 e.v. Waterwet). In artikel 6.24 Waterwet is opgenomen dat een vergunning tevens geldt voor de rechtsopvolger van de vergunninghouder.

De procedure die in Borgharen heeft plaats conform het gestelde in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht plaatsgevonden. Een ieder kon zijn zienswijze uitbrengen, waarvan een aantal personen gebruik hebben gemaakt. Vervolgens zijn er beroepsprocedures ingesteld. Uiteindelijk zijn alle argumenten tegen de watervergunningen ongegrond verklaard en zijn de werkzaamheden aan de Maas begonnen.

Het onderzoek zal zich alleen beperken tot de door Rijkswaterstaat verleende vergunningen voor de locatie Borgharen. Deze zijn bestudeerd en nader onderzocht. Nadat de locatie Borgharen wordt opgeleverd, zal de overdracht naar de eindbeheerders op een juridisch juiste wijze moeten worden vastgesteld.

Voordat er wordt ingegaan hoe de overdracht zal kunnen plaatsvinden, zullen we ons verdiepen in de rechtsopvolging. In de volgende paragraaf zal het ontstaan van de Waterwet worden beschreven en vervolgens hoe rechtsopvolging binnen de Waterwet is geregeld.

## 2.2 Rechtsopvolging binnen de Waterwet c.q. watervergunningen

De vergunningen die zijn verleend aan het Consortium Grensmaas voor het project Grensmaas bestonden uit drie basisvergunningen, namelijk de Wbb, Wvo en de Wbr. Na de komst van de Waterwet in december 2009 zijn de wetten, dus ook de vergunningen die verleend waren in verband met het project Grensmaas, hierin opgegaan. De Waterwet heeft de volgende acht bestaande waterbeheerwetten samengevoegd:

* Wet op de waterhuishouding;
* Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
* Wet verontreiniging zeewater;
* Grondwaterwet;
* Wet droogmakerijen en indijkingen;
* Wet op de waterkering;
* Wet beheer rijkswaterstaatswerken (de ‘natte’ delen

daarvan);

* Waterstaatswet 1900 (het ‘natte’ gedeelte ervan).

Daarnaast wordt vanuit de Wet bodembescherming de regeling voor waterbodems ondergebracht bij de Waterwet. De Waterwet regelt niet alles: voor bepaalde onderwerpen (zoals waterstaatswerken, lozingen etc.) geldt dat deze nader moeten worden uitgewerkt in onderliggende regelgeving zoals het Waterbesluit (een algemene maatregel van bestuur), de Waterregeling (een ministeriële regeling) of verordeningen van waterschappen en provincies. Deze uitvoeringsregels treden tegelijkertijd met de Waterwet in werking[[21]](#footnote-21).

De doelstellingen van de Waterwet zijn opgenomen in artikel 2.1 van de Waterwet;

De toepassing van deze wet is gericht op: (a)voorkoming en waar nodig beperking van

overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met

(b)bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en (c)hervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

(2)De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in

het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald.

Voordat er in wordt gegaan op rechtsopvolging binnen de Waterwet, zal er eerst een definitie worden gegeven van rechtsopvolging door de kantonrechter. De kantonrechter heeft in zijn uitspraak voor het begrip rechtsopvolging in het maatschappelijk verkeer de volgende invulling gegeven: “overdracht van bepaalde rechten en of verplichtingen aan de rechtsopvolger.

Dit impliceert noodzakelijkerwijs dat die rechten of plichten door de rechtsvoorganger moeten zijn afgestaan of verstrekt”[[22]](#footnote-22). Een rechtsopvolger dient de rechten en de verplichtingen van de voorgaande vergunninghouder over te nemen. De eindbeheerder die de vergunning onderdelen zal beheren, dient de afgestane rechten en verplichtingen op zich te nemen.

In artikel 6.24 van de Waterwet geldt een vergunning tevens voor de rechtsopvolgers van de vergunninghouder, tenzij bij vergunning anders is bepaald. De rechtsopvolger van de vergunninghouder doet binnen vier weken nadat de vergunning voor hem is gaan gelden, daarvan mededeling aan het bevoegd gezag. In de Memorie van Toelichting is dit artikel expliciet opgenomen, omdat dit het uitgangspunt dient te zijn voor de vergunning die zal worden overgedragen aan rechtsopvolgers[[23]](#footnote-23).

De volgende aspecten zijn voor een overdracht van belang; in de opgenomen voorschriften dienen geen artikelen opgenomen te zijn die de overdracht belemmeren. In de voorschriften van de vergunningen die zijn verleend aan het Consortium Grensmaas zijn geen artikelen ten aanzien van overdracht opgenomen. De overdracht van de vergunning dient gemeld te worden bij de desbetreffende bestuursorgaan die de vergunning heeft verleend. Dit kan onder andere door een melding, wijziging van tenaamstelling of overdracht van rechtswege. Voordat de overdracht plaatsvindt dient de rechtsopvolger de rechten en verplichtingen die zijn gekoppeld aan de vergunningen te accepteren. Het Consortium Grensmaas heeft met de eindbeheerders de benodigde gesprekken gevoerd omtrent het overdracht van de onderdelen. Elke eindbeheerder is op de hoogte van zijn rechten en verplichtingen. In dit onderzoek worden de manieren en de wijzen van overdracht nader per onderdeel besproken. De uitkomsten van het onderzoek zullen een verduidelijking en verheldering vormen voor het overdragen van de onderdelen van de vergunningen.

## 2.3 De vergunning toegepast op de Grensmaas

De vergunningen die zijn verleend vanaf 2006, zijn eerst geanalyseerd en vervolgens uitgewerkt in een overzicht en nader onderzocht om een passend advies te kunnen geven omtrent het beheren van de opgeleverde onderdelen/werken door de eindbeheerders. Dit zijn de civiele werken, dekgrondberging, rivierverruiming en de vegetatie. De onderdelen worden hierna nader behandeld. Hierbij wordt de vergunning opgesplitst in 3 onderdelen. Per onderdeel zal nadere uitleg en uitwerking plaatsvinden.

Eerst wordt de vergunning opgesplitst in totale overzicht en vervolgens wordt onderdeel civiele werken uitgewerkt, daarna onderdeel dekgrondberging en als laatste onderdeel rivierverruiming en vegetatie.

### 2.3.1 CIVIELE WERKEN

Door Rijkswaterstaat is er in 2006 één vergunning voor onbepaalde duur verleend aan het Consortium Grensmaas. Hieronder vallen onder andere de volgende onderdelen: het verleggen van rioolleidingen (eindbeheerder gemeente), de rivierverruiming (eindbeheerder Rijkswaterstaat), de dekgrondberging (eindbeheerder Natuurmonumenten). Er zijn ook onderdelen die wel zijn vergund, maar niet zijn verwezenlijkt zoals de afrastering, de klaphekjes, etc. Doordat het cluster Borgharen wordt opgeleverd, moeten deze onderdelen worden overgedragen aan de eindbeheerders. Omdat de hoofdvergunning, die is verleend in 2006, complex is en meerdere werken omvat, kan de vergunning niet aan één eindbeheerder worden overgedragen. De eindbeheerders zijn aan de hand van gesprekken met het Consortium Grensmaas vastgesteld. Als het kan worden overgedragen op grond van een melding is het de eerste voorkeur dan ook om via een melding het vergunningsonderdeel over te dragen in plaats van de gehele vergunning en voorschriften te wijzigen en over te dragen.

Om te bepalen wie de eindbeheerder zal worden is het noodzakelijk om te weten waar (in wiens terrein) de inrichtingselementen exact komen te staan. Zoals bijvoorbeeld de borden, hekjes etc.[[24]](#footnote-24). In het schema die volgt is per onderdeel aangegeven wie de eindbeheerder van de onderdelen zullen zijn. Onder bijvoorbeeld klaphekjes is als eindbeheerder de gebiedseigenaar aangegeven, omdat de eindbeheerder niet kan worden vastgesteld want deze onderdelen zijn niet geplaatst. De vergunning bestaat uit kleine en twee grote onderdelen.

Deze twee grote onderdelen (rivierverruiming en dekgrondberging) worden hierna nader uitgewerkt. Doordat de kleine onderdelen/civiele werken niet kunnen worden overgedragen zullen er andere mogelijkheden worden aangegeven. Zo kunnen deze onderdelen niet zonder enige kennisname van Rijkswaterstaat worden geplaatst en kan er indien nodig, gehandhaafd worden bij niet gemelde handelingen.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **AAN WIE** | **DATA AFGEVING** | **ONDERDELEN** | **EINDBEHEERDER** |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Rivierverruiming | RWS |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Dekgrondberging | Natuurmonumenten |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Inkorten (verplaatsen) riool/overstort | Gem. Maastricht |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Aanleggen rioolleiding | Waterschapsbedrijf Limburg |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Aanleggen waterleiding | Gem. Maastricht |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Aanleggen nutsleidingen | Energieleverancier |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Natuurinrichting eindplan | Natuurmonumenten |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Afrastering: 1,40 m boven maaiveld, 5 draden onbewerkt rondhout 1m uit elkaar | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Wildroosters: ca. 4,10m breed | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Klaphekjes | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | V-tjes:, handmatig te maken doorgang in afrastering | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Hoofdingangen: poorten roosters, hekjes, geplaatst tussen gemetselde zuilen van veldbrand | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Infoborden: houten behuizing, plexiglas, in grensmaasstijl | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Infoborden klein: AA formaat in busbordje in grensmaasstijl | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Inrichting informatiepunten | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Houten toegangspoorten: boerenhekken voor beheerders | Gebiedseigenaar |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Groene snoer fietspad: 3m breed, afgewalst stol met cementdoormenging. Afdeklaag met 5 cm dik menggranulaat. | Gem. Maastricht |
| Consortium Grensmaas | 31-10-2006 | Groene snoer wandelpad: 1m breed, afgewalste stol met cementdoormenging. 5cm dikte met menggranulaatcunet | Gem. Maastricht |

Aan de hand van de verleende vergunningen zijn in dit schema de permanente werken/onderdelen opgesomd voor de cluster Borgharen. Dit zijn de onderdelen die zullen worden overgedragen aan de eindbeheerders. Per onderdeel van de vergunning is de eindbeheerder opgenomen, deze zijn weergegeven in de rechterkolom onder eindbeheerder.

Doordat al een vergunning is afgegeven en de benodigde meldingen zijn gedaan behoeft dit niet nogmaals te worden verricht na de overdracht. De eindbeheerder die de civiele werken in beheer overneemt, zal hiervan alleen een melding hoeven in te dienen over de locatie van het te plaatsen onderdeel[[25]](#footnote-25). (In de uitvoeringsovereenkomst zijn deze onderdelen ook opgenomen zonder dat de plaats aangegeven is.) In dit artikel is opgenomen dat voor aanvang van het gebruiken van de onderdelen toestemming van het districtshoofd verkregen dient te worden. Uiteraard geldt dit zover het een meldingsplichtige handeling betreft; bij vergunningplichtige handelingen dient er een vergunning aangevraagd te worden[[26]](#footnote-26).

Een andere mogelijkheid is het volgende. Nadat de vergunning is overgedragen aan de eindbeheerders zal de vergunning die is verleend in 2006 worden ingetrokken. Om onderscheid te kunnen maken op de al dan niet gebruikte onderdelen van de vergunning die is verleend in 2006, kunnen de niet gebruikte werken op basis van artikel 6.22 van de Waterwet worden ingetrokken. Artikel 6.22 lid 2 luidt als volgt: Het bevoegd gezag kan een vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, indien de vergunning gedurende drie achtereenvolgende jaren niet is gebruikt. Doordat de civiele werken niet zijn geplaatst zouden deze onderdelen van de vergunning kunnen worden ingetrokken door de afdeling vergunningverlening van Rijkwaterstaat.

Nadat er is overwogen om de civiele werken al dan niet in stand te houden kan er vervolgens worden nagegaan of deze onderdelen overdraagbaar zijn op basis van de Waterwet. In de wetgeving is uitdrukkelijk aangegeven dat een verleende vergunning op grond van de Waterwet, artikel 6.24, overdraagbaar is. Ook in de jurisprudentie zijn er uitspraken gedaan omtrent de overdraagbaarheid van een vergunning. In de uitspraken is uitdrukkelijk aangegeven, dat een overdracht niet buiten het bestuursorgaan die de vergunning heeft verleend om kan gaan. In beginsel zijn de vergunningen overdraagbaar als in de voorschriften niets is opgenomen en als de bestuursorgaan, in dit geval afdeling vergunningverlening van Rijkswaterstaat te Maastricht, op de hoogte wordt gesteld door de rechtsopvolger die de rechten en verplichtingen van de huidige vergunninghouder wil overnemen.

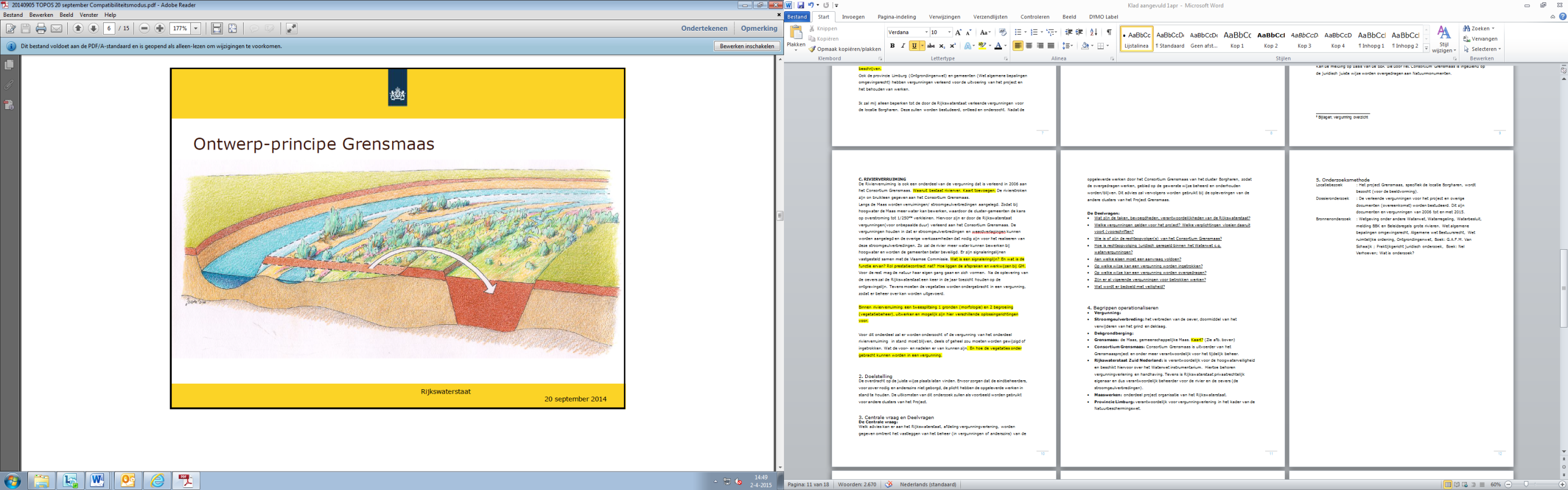
De vergunning wordt onder vijf eindbeheerders verdeeld. Dit is Rijkswaterstaat voor de rivierverruiming, Natuurmonumenten voor de dekgrondberging en natuurinrichting eindplan (natuurbeheer), Gemeente Maastricht voor vier onderdelen, Energieleverancier voor één onderdeel en Waterschapsbedrijf Limburg voor één onderdeel. In de opgenomen voorschriften van deze vergunning is overdracht niet uitgesloten.

Naar aanleiding van de vormen van overdracht die zijn besproken onder paragraaf 2.1, wordt er het volgende geadviseerd omtrent de verdeling van de vergunning.

Het Consortium Grensmaas zou de onderdelen per eindbeheerder kunnen voordragen, zodat aan de eindbeheerder kenbaar wordt gemaakt, dat binnenkort de overdracht zal plaatsvinden. Nadat ieder eindbeheerder zijn onderdelen toebedeeld heeft gekregen, kunnen de eindbeheerders op grond van artikel 6. 24 van de Waterwet, dit aangeven aan de bestuursorgaan, in dit geval afdeling vergunningverlening van Rijkswaterstaat te Maastricht. Vervolgens zal er een wijziging van tenaamstelling plaatsvinden per eindbeheerder. Nadat alle onderdelen van de vergunningen zijn toebedeeld, zou de vergunning van 2006 kunnen worden ingetrokken op aanvraag van de vergunninghouder, op grond van artikel 6.22 lid 3 sub a van de Waterwet; het bevoegd gezag trekt de vergunning geheel of gedeeltelijk in op aanvraag van de vergunninghouder, voor zover de doelstellingen en belangen, zich hiertegen niet verzetten.

### 2.3.2 DEKGRONDBERGING

Op 1 januari 2008 is het Besluit bodemkwaliteit (hierna het Bbk) in werking getreden. Hierin zijn algemene regels opgenomen voor de nuttige toepassing van grond en baggerspecie. Door het melden van de dekgrondbergingen als nuttige toepassing zal de dekgrondberging voor wat betreft de toepassing en de tijdelijke opslag van de vrijkomende weerdgrond niet langer vergunningplichtig zijn onder de Wvo c.q. de Waterwet, maar vallen onder de algemene regels van het Bbk. Hierdoor kan er worden volstaan met een Bbk-melding .[[27]](#footnote-27) In figuur 7 is in het oranje gedeelte de constructie van de opgevulde dekgrondberging met een pijl weergegeven. Het is bij de dekgrondberging van belang dat de leeflaag aan de gestelde eisen van het Bbk voldoet. De eindbeheerder is verplicht om de leeflaag in stand te houden.



Figuur 7: Dekgrondberging

Het Besluit bodemkwaliteit regelt via artikelen 32 en 42 dat degene die voornemens is een bouwstof respectievelijk grond of baggerspecie toe te passen die meldingsplichtig is, deze toepassing moet melden via het meldpunt bodemkwaliteit. Het Besluit bodemkwaliteit regelt dus dat de toepasser moet melden, maar wijst geen concrete actor aan als toepasser. Het ligt in de rede dat de eigenaar van de locatie de voorgenomen toepassing meldt. Volgens de uitvoeringsovereenkomst wordt Natuurmonumenten eigenaar van de gronden na uitvoering.

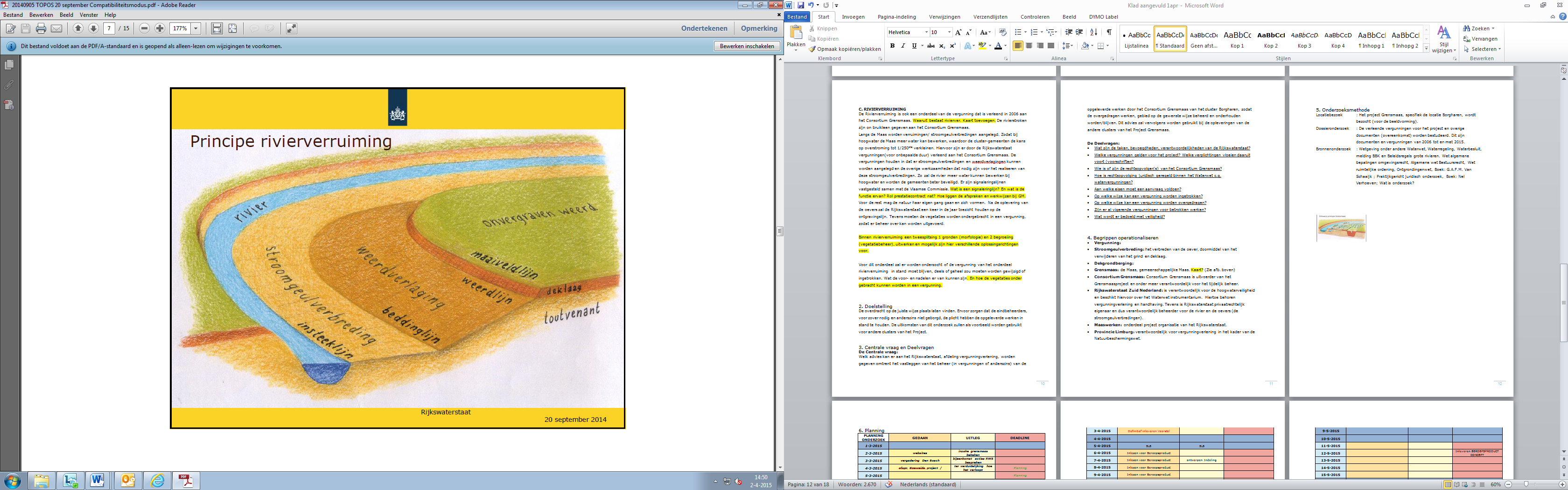
Uit de benoemde manieren van overgang, kan er het volgende worden geadviseerd. Op grond van het overdracht van rechtswege zou de Bbk-melding kunnen worden overgedragen aan Natuurmonumenten. Natuurmonumenten zal dan binnen de gestelde tijd een melding hiervan moeten maken bij de bevoegde bestuursorgaan. In dit geval afdeling vergunningverlening van Rijkswaterstaat te Maastricht.

Wie nieuwe eigenaar van de Bbk-melding is, is overigens wel relevant indien bevoegd gezag handhavend moet optreden. De rechtsopvolger van de Bbk-melding zal Natuurmonumenten zijn, omdat Natuurmonumenten het natuurbeheer zal overnemen, conform de uitvoeringsovereenkomst. Tevens is Natuurmonumenten de eigenaar van de gronden van zijn beheersgebied. Ook al zou Natuurmonumenten geen melding van overdracht maken, zou hij aangesproken worden omdat hij de eigenaar is van de gronden die hij moet beheren. Dit wordt ook wel het zorgplicht genoemd[[28]](#footnote-28).

De kantonrechter heeft in zijn uitspraak het begrip rechtsopvolging in het maatschappelijk verkeer uitgelegd. Onder rechtsopvolging wordt verstaan: overdracht van bepaalde rechten en of verplichtingen aan de rechtsopvolger . Dit impliceert noodzakelijkerwijs dat die rechten of plichten door de rechtsvoorganger moeten zijn afgestaan of verstrekt[[29]](#footnote-29). Het zou dus betekenen dat Natuurmonumenten de verplichtingen voortvloeiend uit de Bbk op zich zou moet nemen.

Het Besluit bodemkwaliteit bepaalt niet dat je de melding moet wijzigen indien een bepaalde B.V. (als eigenaar) ophoudt te bestaan danwel dat er een andere eigenaar of opdrachtgever in het spel komt. Doordat Natuurmonumenten vaak al eigenaar is van de gronden en daarop aangesproken zou kunnen worden zou een overdracht van rechtswegemet meldingsplicht toepasselijk zijn. De melding dient een administratief doel, namelijk het bevoegd gezag op de hoogte stellen van het feit dat er een andere vergunninghouder is, hetgeen voornamelijk uit het oogpunt van toezicht en handhaving van belang is. Zo zal de overdracht juridisch vastgesteld worden op basis van de melding die Natuurmonumenten zal doen bij de afdeling vergunningverlening.

### 2.3.3 RIVIERVERRUIMING EN VEGETATIE

De Rivierverruiming is ook een onderdeel van de vergunning die is verleend in 2006 aan het Consortium Grensmaas. De vergunningen houden in dat er stroomgeulverbredingen en weerdverlagingen kunnen worden aangelegd en de overige werkzaamheden die nodig zijn voor het realiseren daarvan. In figuur 8 is het principe rivierverruiming weergegeven. Om een beter beeld te vormen van de omvang van de werkzaamheden dat is uitgevoerd in Borgharen is er een luchtfoto als bijlage toegevoegd[[30]](#footnote-30). Ook is er een waterstandstekening toegevoegd ter verduidelijking van het effect van de rivierverruiming[[31]](#footnote-31).

Figuur 8: Rivierverruiming

In de beleidsregels ‘Grote Rivieren’ zijn voorwaarden opgenomen om rivierverruimingsactiviteiten toe te laten: mits (1) er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van het waterstaatswerk gewaarborgd blijft, (2) geen sprake is van een feitelijk belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit, en (3) sprake is van een zodanig situering en uitvoering van de activiteit dat de waterstandverhoging of de afname van de bergend vermogen zo gering mogelijk is. De ingrepen binnen het cluster Borgharen beogen de rivier meer ruimte te geven door middel van vergroting van de afvoercapaciteit van het rivierbed. Aan de in de beleidsregels genoemde voorwaarden wordt gezien de doelstelling van het project Grensmaas voldaan.

De stroken Rijksgrond langs de rivier zijn in bruikleen gegeven tegen betaling aan het Consortium Grensmaas. Na de rivierverruiming mag de natuur haar eigen gang gaan en zich vormen, zolang dit geen onacceptabele opstuwing veroorzaakt.

De rivierstroken zijn in bruikleen gegeven door het Rijksvastgoedbedrijf aan het Consortium Grensmaas tegen betaling. Hieronder wordt bruikleen nader omschreven.

Bruikleen is volgens de wet een overeenkomst waarbij de ene partij de andere een zaak om niet in gebruik geeft, onder voorwaarde dat die ander de zaak teruggeeft nadat hij daarvan gebruik heeft gemaakt, of nadat de tijd die hij die zaak zou gebruiken is verstreken. Gedurende die tijd, blijft de uitlener eigenaar van hetgeen is uitgeleend. De overeenkomst tot bruikleen kan zowel mondeling als schriftelijk (als op een andere manier) worden gesloten.

Bij bruikleen wordt de zaak bij het eindigen van de bruikleen weer teruggegeven.

De wettelijke regelingen van bruikleen, betreffen regelend recht. In de overeenkomst afwijken van deze regels is dus mogelijk.

De verplichtingen van de lener, het Consortium Grensmaas; Het goed zorgen voor de rivierstroken die zij in bruikleen hebben gekregen door Rijkswaterstaat. Het Consortium moet de zaak bewaren en behouden, het is bijvoorbeeld niet mogelijk om de rivierstroken aan een derde over te dragen. Tevens mag het Consortium Grensmaas de rivierstroken niet anders gebruiken dan wat is afgesproken of wat de aard van de zaak met zich meebrengt.

De verplichtingen van Rijkswaterstaat bij bruikleen; Rijkswaterstaat kan de geleende zaak niet op elk moment terugvorderen. Dat kan pas nadat het Consortium Grensmaas de rivierstroken heeft gebruikt waarvoor het was uitgeleend, of nadat de tijd is verstreken die de zaak in bruikleen zou worden gegeven.

Bruikleen komt zowel voor via een mondelinge, als een schriftelijke, als een anders overeengekomen overeenkomst. De wettelijke regels over bruikleen, zijn namelijk regelend recht, er mag van worden afgeweken.

Naar aanleiding van de bovengenoemde aspecten omtrent bruikleen is het een mogelijkheid voor Rijkswaterstaat om onder andere mondeling de bruikleen overeenkomst in te trekken. Zodat de rechten van de rivierstroken weer overgaan naar Rijkswaterstaat. Ook kan worden overwogen om volgens de wijzen van overgang te kiezen voor de oneigenlijke overgang, dit houdt in dat het onderdeel rivierverruiming wordt ingetrokken, waarna een nieuwe vergunning (met dezelfde inhoud) rechtsgeldig wordt voor Rijkswaterstaat.

Tevens ook de pure overgang van rechtswege zou een mogelijkheid kunnen zijn voor Rijkswaterstaat, dit is een overgang zonder meldingsplicht voor partijen, omdat de rivierstroken onder bruikleen zijn gegeven. Dit is een andere optie om aan de hand van gesprekken te voeren met het Consortium Grensmaas de rivierstroken terug in beheer te nemen. Door middel van een ter kennis name gericht aan het Consortium Grensmaas, kan de bruikleen overeenkomst worden ingetrokken. Zodat de rechten van de rivierstroken weer overgaan naar Rijkswaterstaat.

In de huidige vergunning is omtrent vegetatie opgenomen, dat onder andere gedurende de uitvoering van het project Grensmaas en tot twee jaar na oplevering van alle clusters monitoring zal plaatvinden. De uitkomsten van de monitoring dienen jaarlijks in een monitoringsrapport te worden opgenomen en aan de hoofdingenieur-directeur te worden overgelegd. Aan de hand van de ingediende monitoringsrapporten kunnen nadere regels worden vastgesteld. De onderdelen van monitoring betreffen onder andere de waterstanden en de vegetatieontwikkeling.

Aan de hand van de uitkomsten van de monitoringsrapport, zou Rijkswaterstaat de monitoringsregels die zijn vastgesteld in de vergunning kunnen blijven handhaven. Zolang er jaarlijks wordt gemonitord op de rivierverruiming, kan de rivier zijn eigen vorm aannemen. Het voordeel om de natuur zijn weg te laten vinden zodat het op bepaalde plaatsen kan vervormen, sedimenteren etc., kan financieel gezien voordelig zijn. Hierna bespreken we de mogelijkheden om de vegetatie te handhaven.

De Vegetatielegger is een nieuw instrument dat bijdraagt aan een veilige doorstroming van de Nederlandse rivieren. De Vegetatielegger bestaat uit overzichtskaarten en regels, die samen aangeven welke type begroeiing waar is toegestaan vanuit het oogpunt van hoogwaterveiligheid. De Vegetatielegger is nodig omdat begroeiing in de uiterwaarden de doorstroming van water kan belemmeren. Te veel begroeiing vergroot de kans op overstromingen.

Het doel van de Vegetatielegger is om de toegestane vegetatieruwheid in het rivierbed vast te leggen als norm waaraan het waterstaatswerk moet voldoen. Via beheer en onderhoud op basis van de Vegetatielegger wordt vervolgens voorkomen dat het doorgroeien en uitbreiden van vegetatie in het rivierbed leidt tot onverantwoord hoge waterstanden. De Vegetatielegger is vastgesteld voor alle rivieren in beheer bij het Rijk waar de vegetatie van invloed is op de waterstand. Dit zijn voor Zuid-Nederland de uiterwaarden en weerden van de Maas (met uitzondering van de zuidelijke Afgedamde Maas).

De vegetatie onderbrengen in de vegetatielegger van Rijkswaterstaat is een mogelijkheid. De wenselijkheid om het al dan niet onder te brengen bij de vegetatielegger zal voortvloeien uit de gehouden interviews.

# 

# 3. Resultaten

## 3.1 Wat wordt er bedoeld met veiligheid volgens de afdeling vergunningen van de Rijkswaterstaat o.g.v. de verleende vergunningen aan het Consortium Grensmaas.

De afdeling vergunningverlening van Rijkswaterstaat heeft vergunningen verleend aan het Consortium Grensmaas voor het project Grensmaas, zodat de veiligheidsniveau van de clusters langs de Maas worden verhoogd. Nadat de clusters worden opgeleverd, zullen de clusters zoveel mogelijk in opgeleverde staat moeten worden onderhouden door de eindbeheerders. Doordat het onderzoek vanuit de afdeling vergunningverlening beschikbaar is gesteld en de enige instrument vergunningen zijn, wordt de borging van deze veiligheid in de vorm van een vergunning gewenst.

Door middel van de uitslagen van de onderstaande vragen zullen de gewenste eisen van veiligheid worden bepaald[[32]](#footnote-32).

1. Welke onderdelen zijn van belang dat ze in goede staat blijven na overdracht in Borgharen? Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?
2. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?
3. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?
4. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.
5. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Aan de hand van deze vragen wordt het volgende verwacht te achterhalen (1) welke onderdelen zijn van belang bij de overdracht en de achterliggende gedachten waarom deze onderdelen van belang zijn.(2) Zijn de geïnterviewden op één lijn met het begrip veiligheid of zijn er meer opvattingen, (3) zijn er ook ideeën omtrent de wijzen om de veiligheid te borgen (4) gekoppeld aan vraag 3, zijn er ook ideeën omtrent een onderdeel en (5) zijn er andere mogelijkheden dan vergunningen of vegetatielegger.

De geïnterviewde zijn gekozen naar aanleiding van hun positie bij het project Grensmaas. De vergunningverleners van het project zijn geïnterviewd eveneens de oud-afdelingshoofd die aanwezig was toen de vergunningen werden verleend. Een medewerker van afdeling handhaving is geïnterviewd om ook inzicht te verkrijgen van de belangen vanuit zijn functie. Doordat de Grensmaas een Gemeenschappelijke Maas betreft, is contactpersoon tussen Nederland en Vlaanderen geïnterviewd. Als laatst is ook de omgevingsmanager van Maaswerken geïnterviewd.

*Resultaten van de interviews*

Uit interview blijkt dat de civiele werken (waterstaatswerken), de dekgrondberging en de rivierverruiming na overdracht in goede staat moeten worden gehouden door de eindbeheerders. De geïnterviewde vinden deze onderdelen van het project Grensmaas het belangrijkst. Als de vraag wordt gesteld, wat ze in kader van het project Grensmaas verstaan onder veiligheid wordt er unaniem aangegeven, dat het behalen van de veiligheidsniveau van 1 op de 250ste het belangrijkste doel is van dit project. Onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas wordt eveneens unaniem door de afdeling vergunningverlening, handhaving, hoofd-district en omgevingsmanagers van Rijkswaterstaat aangegeven dat dit hoogwaterveiligheid betreft en eveneens het behalen van de veiligheidsniveau van 1 op de 250ste.

Als er wordt gevraagd wat de gewenste wijze zou kunnen zijn, om de veiligheid te waarborgen, worden er diverse manieren benoemd zoals in vergunningen, een beheersplan, in de legger van Rijkswaterstaat, overeenkomst of in de vorm van afspraken. Door de afdeling vergunningen is de gewenste wijze om de veiligheid te borgen in vergunningen en in beheerplannen. De andere geïnterviewden geven aan dat monitoring ook een geschikte wijze zou kunnen zijn om de veiligheid te borgen van de overgedragen onderdelen van de vergunningen. Wel moet er aangegeven worden dat monitoren door de meerderheid van de geïnterviewden wordt aangegeven als een goed middel.

Als laatst is er tijdens de interviews gevraagd hoe de vegetatie mogelijk opgenomen zou kunnen worden om de veiligheid te waarborgen. Zoals hiervoor ook is aangegeven kan teveel begroeiing de kans op overstromingen vergroten.

Voor het regelen van de vegetatie zijn verschillende manieren aangegeven onder andere het vastleggen van de vegetatie in vergunningen, opnemen in de vegetatielegger of in vegetatie (meng)klasse. Waar vooral op wordt aangehouden is het blijven monitoren van de vegetatie na begroeiing.

Een van de doelstellingen van dit project is de natuurontwikkeling. Nadat er begroeiing plaatsvindt kan er gedurende een vast te stellen periode toezicht worden gehouden door zowel Rijkswaterstaat als de eindbeheerder Natuurmonumenten.

## En wat is de gewenste wijze om dit te borgen op grond van de Waterwet?

De afdeling vergunningverlening wil de veiligheidsniveau dat is verwezenlijkt met het project Grensmaas borgen in de vorm van een beheersplan in vergunningen. Voor de afdeling vergunningverlening is dit de gewenste manier, omdat ze op deze wijze in samenwerking met afdeling handhaving controle kunnen uitvoeren op basis van de Waterwet. Ook de vegetatie zou door middel van een vergunning geregeld kunnen worden.

De vegetatie kan in de vegetatielegger vastgelegd kunnen worden, echter zou dit betekenen dat Rijkswaterstaat de benodigde ingrepen zou moeten verrichten op het beheersgebied van Natuurmonumenten door middel van de gedoogplicht op basis van de Waterwet.

Om de veiligheid te borgen door middel van mondelinge afspraken zou ook een mogelijkheid kunnen zijn, echter wanneer een der partij zich niet aan de afspraken zou houden kan er vanuit handhaving ook niet worden ingegrepen. Mondelinge afspraken zou ervoor zorgen dat de afdeling handhaving buiten beschouwing zal worden gelaten. Hierdoor is deze manier minder gewenst bij de geïnterviewde.

Een overeenkomst met Maaswerken zou ook een mogelijkheid kunnen zijn. Alleen zou de juridische aspecten vooralsnog bij de afdeling vergunningverlening geregeld moeten worden.

De onderdelen dekgrondberging valt onder de Bbk, hiervoor is geen vergunning van toepassing.

# 4. Conclusie

Welk advies kan er aan Rijkswaterstaat, afdeling vergunningverlening, worden gegeven omtrent het vastleggen van het beheer (in vergunningen of anderszins) van de overgedragen werken/gebieden door het Consortium Grensmaas aan de eindbeheerders van het cluster Borgharen, zodat de overgedragen werken/gebieden, op de gewenste wijze beheerd en onderhouden worden/blijven om zo de veiligheid te borgen op grond van de vergunningen, voorschriften en de resultaten van de interviews met de medewerkers van de afdeling vergunningen van Rijkswaterstaat.

Mijn advies is als volgt:

De vergunning wordt onder vijf eindbeheerders verdeeld. Dit is Rijkswaterstaat voor de rivierverruiming, Natuurmonumenten voor de dekgrondberging en natuurinrichting eindplan (natuurbeheer), Gemeente Maastricht voor vier onderdelen, Energieleverancier voor één onderdeel en Waterschapsbedrijf Limburg voor één onderdeel. Door middel van gesprekken kunnen de eindbeheerders op de hoogte worden gesteld, dat de overdracht zal gaan plaatvinden en dit onderling af te stemmen. De onderdelen die de eindbeheerders onder beheer zullen krijgen, zoals dit ook is aangegeven in de uitvoeringsovereenkomst tussen het Consortium Grensmaas en Rijkswaterstaat Maaswerken. Vervolgens kan de vergunning van 2006 worden ingetrokken en volgens de onderdelen die de eindbeheerders zullen beheren een nieuwe vergunning te verlenen.

Voor het onderdeel dekgrondberging adviseer ik dat er door Natuurmonumenten een melding wordt gedaan bij Rijkswaterstaat afdeling vergunningverlening ten behoeve van de administratieve wijziging van de tenaamstelling. Er is, zoals hiervoor ook aangegeven, gekozen voor deze vorm van overdracht, omdat Natuurmonumenten grondeigenaar is van hetgeen dat zij zullen beheren.

Om de rivierstroken weer onder beheer te kunnen krijgen kan vanuit Rijkswaterstaat door middel van een ter kennis name gericht aan het Consortium Grensmaas de bruikleen overeenkomst kunnen worden ingetrokken. Zodat de rechten van de rivierstroken weer overgaan naar Rijkswaterstaat.

De vegetatie kan effectief worden geborgd in de vorm van een vergunning die is opgesteld naar ruwheid en (meng)klasse. Op deze manier kan de afdeling vergunningverlening de vegetatie beheren alsook monitoren.

De clusters die na Borgharen zullen worden overgedragen kunnen aan de hand van de resultaten van dit onderzoek een soepeler procedure verlopen.

# 5. Aanbevelingen

Mijn aanbevelingen aan de Rijkswaterstaat afdeling vergunningverlening zijn het volgende:

* Bij het vormen van nieuwe vergunningen kunnen artikelen met betrekking tot overdracht worden opgenomen in de voorschriften.
* Indien het een vergunning met verschillende eindbeheerders betreft, de artikelen van de voorschriften op zo een wijze indelen, dat ze direct overdraagbaar kunnen zijn aan de eindbeheerders bv. Artikelen 1 -10 gelden voor beheerder A, artikelen 11-20 gelden voor eindbeheerder B.
* Als er sprake van overdracht zal zijn, voor de inmiddels verleende vergunningen kunnen de overgangsvormen die in dit onderzoek zijn besproken worden gebruikt.

# 6. Literatuurlijst

Boeken:

* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Wegwijzer Waterwet, Alphen aan den Rijn, Kluwer 2009.
* C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2010

Brochure/tijdschrift:

* P.S. Zeilstra Van Spaendonck, De Waterwet in het kort, MvVW, directoraat-generaal Water, Den Haag, Koninklijke De Swart, 2008.
* Leegwater, P.C., BJU tijdschriften, 'De overdracht of overgang van vergunningen bij rechtsopvolging', V&O 2008, p 44.
* Wieringa Advocaten, Wanneer is een vergunning overdraagbaar, 2012

Internet:

* [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl)
* [www.denieuwegrensmaas.nl](http://www.denieuwegrensmaas.nl),
* [www.maaswerken.nl](http://www.maaswerken.nl)
* [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)
* [www.natuurmonumenten.nl/grensmaasproject](http://www.natuurmonumenten.nl/grensmaasproject)
* [www.grensmaas.nl/](http://www.grensmaas.nl/)
* <http://www.vnbm.eu/>
* <http://www.vnbm.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3>
* <http://www.rijkswaterstaat.nl/water/plannen_en_projecten/vaarwegen/maas/maas_maaswerken/>
* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30818-3.html>
* <http://www.ppsnetwerk.nl/projecten-Database/34/>
* <http://www.ppsnetwerk.nl/Wat-is-PPS>
* <http://www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl/Documenten+openbaar/Landschappelijke+inpassing/290010.aspx?t=Commissie+Boertien>
* <http://www.betekenis-definitie.nl/vergunning>
* <http://www.limburg.nl/demaasdebaas/De_Maas_de_Baas>
* <http://nl.wikipedia.org/wiki/Kees_Boertien>
* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30818-3.html>
* [www.openaccesadvocate.nl/tijdschriften/vennootschapenonderneming/2008/02/VenO\_2008\_019\_002\_005.pdf](http://www.openaccesadvocate.nl/tijdschriften/vennootschapenonderneming/2008/02/VenO_2008_019_002_005.pdf)
* <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/handboek-water-0/wetgeving/>
* http://www.wetrecht.nl/bruikleen/
* <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/geldigheidsdatum_20-05-2015>
* <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30818_waterwet>
* <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31858_invoeringswet_waterwet>
* <https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20090312/publicatie_wet_2>
* <http://www.wieringa-advocaten.nl/nl/weblog/2012/03/22/wanneer-is-een-vergunning-overdraagbaar>
* http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Toelichting%20Vegetatielegger\_tcm174-367383.pdf

Rechtbank:

Rb. Arnhem, 15 juli 2003, AI0339

Rb. Oost Brabant, 19 december 2013, ECLI NL RBOBR 2013 6706

ABRvS, 21 maart 2012, ECLI NL RVS 2012 BV9525

Rb. Arnhem, 15 juli 2003, AJ3488

Vergunningen:

DLB2006/12797 31-10-2006,

DLB2006/12799 31-10-2006 (onderverdeeld in 17 onderdelen),

DLB2008/2374 25-03-2008,

RWS/DLB-2011/1324 15-03-2011,   
RWS/DLB-2011/7055 16-11-2011,

RWS/DLB-2011/7056 16-11-2011,

Wtw17686 01-04-2014.

Bbk, Beschikking, 27 mei 2010, nr. RWS/DLB-2010/3803

Overige:

Overeenkomst tussen Staat der Nederlanden en de Provincie Limburg en Consortium Grensmaas, 1 juli 2005, DMW 2005/3763

# Bijlagen: nr. 1: Interviews

Functie: inspecteur/medewerker toezicht/ senior adviseur handhaving

1. Welke onderdelen zijn van belang dat in goede staat zal blijven na overdracht in Borgharen?

Voor mij is het allerbelangrijkste wat in goede staat moet blijft is het waterstaatswerk op zich dat is vanuit de vergunning is dat heel duidelijk omschreven en hebben we het hierover het veiligheidsniveau van 1 op 250 keer, dat je 1/250 jaar mag de kade overstromen dat heeft een relatie met de waterstand, wat in de Maas gerealiseerd moet worden. Die door de werkzaamheden van het Consortium moet het 1 op 250 komen te liggen en volgens mij is dat het hoofddoel vanuit Rijkswaterstaat, dat dat behaald wordt. Anderzijds wat ik belangrijk vind is dat de deklaag van de dekgrondberging staat een eis in vanuit de Bbk ruim een half meter afdeklaag op moet zitten en die afdeklaag moet ook in stand worden gehouden, omdat eigenlijk onder die afdeklaag in principe ook meer vervuilde grond aanwezig is en die moet dan niet aan de bovengrond komen. Dit is dan het aller belangrijkste. Ik weet ook dat er andere zaken zijn zoals hekjes en bankjes etc. dat staat ook bij dat die in goede staat onderhouden moeten worden, maar gezien de omvang van het project zijn die twee eerdergenoemde het allerbelangrijkste.

Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?

Ik heb net kort ook al toegelicht. Ik begin even bij het veiligheidsniveau van 1 op 250 hebben we afgesproken met de minister en is ook gecommuniceerd naar de burgers toe en dat is een stuk rechtszekerheid naar de burgers toe, geheid moeten de burgers daarop kunnen vertrouwen. De waterschappen die leggen ook kades aan, die gaan ook van de waterstand, die wat wij hun aangeven en ook over het veiligheidsniveau 1 op 250. Dus als het veiligheidsniveau verandert dan verandert ook het achter die kade. Dan zou het waterschap het ook anders moeten doen vb. kades hoger maken. Omdat wij een betrouwbare overheid zijn is het ook belangrijk, dat het veiligheidsniveau 1 op 250 blijven handhaven. En de eisen ten aanzien van Bbk, dat is letterlijk de eis dat is vastgesteld, dat de afdeklaag altijd minimaal een halve meter moet zijn en dat anders meer vervuilde grond aan de oppervlakte zou komen, dus dat is op zich ook een belangrijke eis. En ook een milieu hygiënische eis, want het milieu wordt blootgesteld aan kwaliteit grond die slechter is dan de omliggende grond. Dat is vanuit milieu hygiënische aspecten niet gewenst.

1. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?

Ik beantwoord hem heel specifiek vanuit de ogen van Rijkswaterstaat en dan is hoogwaterveiligheid de aller belangrijkste en hoe het handhaven is dan komen we terug op de 1 op 250ste en daarom is hoogwaterveiligheid het allerbelangrijkste op nummer 1.

1. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?

Het is een hele lastige ik kom er straks wel weer op terug. Om het veiligheidsniveau te handhaven kun je aan verschillende knoppen draaien. Welk instrument je dan kunt inzetten om dat te beheren, ben ik zelf nog niet helemaal uit. Vanuit handhaving is het algemeen wel makkelijk als er een vergunning is waar heel specifiek artikelen hebt staan, die wat duidelijkheid verschaffen naar iedereen en ook als handhaver ook goed zou kunnen toetsen. Als je een eis hebt van je moet dit, dit en dit minimaal gerealiseerd hebben dan kan je gewoon een lijstje afvinken en dan is het ook goed te handhaven. Op het moment dat je het met iets anders zou gaan regelen dus niet met een vergunning, maar met convenanten en dergelijke dan valt het buiten het beeld van handhaving en is het meer een privaatrechtelijk overeenkomst. Ik vind dat persoonlijk minder gewenst, omdat dit ook is afgesproken naar de omgeving toe het veiligheid 1 op de 250 is van algemeen belang en moet je rechtsbescherming geven aan degene die dat veiligheidsniveau nodig hebben. En wat mij betreft moet je het gewoon bestuursrechtelijk traject regelen, dus dan met een vergunning of met een algemene regeling.

1. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.

Stel je voor je zou een vergunning krijgen waar je dit in zou regelen en dan kijk ik even terug naar het veiligheidsniveau en het afdeklaag die twee belangrijke aspecten zijn. Dan denk ik dat je dat gewoon moet monitoren. De frequentie eens in de jaar of na ieder hoogwater zou je kunnen zeggen. Als je weet dat er hoge stroom is geweest op de dekgrondberging voor vanaf 2000 m3 dat je daar een monitoring doet. Afvoering gerelateerde monitoring. En voor het veiligheidsniveau denk ik dat je daar ook een bepaalde frequentie aan moet hangen. Ik zou zeggen eens in de 5 jaar, maar dan kom je ook op de lastige punt, want je krijgt dan een artikel waarin staat dit met je handhaven, maar je moet er ook inzetten wanneer je een soort interventiedrempel hebt en wanneer je dus de onder toezicht staande vergunning houder om te gaan in te grijpen, dus een interventiedrempel. De vraag is dan bij welke knopen moet de onder toezicht houdende gaan draaien om weer te vallen onder het interventieprotocol. Daar zijn natuurlijk voor de afdeklaag wel makkelijk je moet dat weer aanvullen tot een bepaald niveau, dus voor het veiligheidsniveau kan je aan meerdere knoppen draaien. Je kunt denken van enerzijds de begroeiing weg kunnen halen. Je zou ook kunnen zeggen dat je een stukje zal gaan uitgraven. Je zou de stroomgeul nog gaan verbreden of andere zaken. Of wat eilandjes weg halen, dus er zijn meerdere mogelijkheden. Ik denk dat we daar als rivierbeheerder ook een rol in hebben want als je in een rivier gaat ingrijpen dan denk ik dat dat het aak is van de rivierbeheerder, maar ga je dan ingrijpen in het groen dat is dan weer iets voor de natuurorganisatie. En volgens mij moet je nu vooraf iets duidelijk maken met de natuurorganisatie wie waarvoor aan de lat staat. Je hebt natuurlijk ook het nastuurontwikkelingsproject en een van de belangrijke doelstelling is natuurontwikkeling. Het moet dus niet zo zijn dat de natuurontwikkeling niet kan plaatsvinden, omdat de eisen die wij mogelijk in een vergunning stellen dermate strak zijn dat natuurontwikkeling niet mogelijk is. Dan schieten we ons doel namelijk voorbij. En ik denk dat het vooral een uitdaging is voor vergunningverlening en handhaving om dat goed op papier te zetten en zo de grens op te zoeken wat mogelijk is binnen natuurontwikkeling.

1. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Ik net al een beetje aangegeven. Op zich denk ik en ik zie ook wel mogelijkheden omdat ik zelf ook betrokken ben bij het project stroomlijn, is misschien ook bij jou bekend, project stroomlijn is een inhaalslag die overal wordt uitgevoerd behalve aan de grensmaas, waarbij wij op gronden die op naam staan van de Rijkswaterstaat de afgelopen 10 jaar de natuur op een gewenste wijze heeft kunnen groeien en qua natuur heeft dat een behoorlijke meerwaarde gekregen. Als belangrijk negatief neven effect is dat op sommige plekken meerdere centimeters de waterstand is toegenomen. Aan de ene kant hebben we miljoenen uitgegeven om de rivier breder en dieper te maken en we hebben de natuur laten groeien. En daarmee doen we hele dure maatregelen gedeeltelijk zijn werk niet. Daarmee hebben we gezegd dat kan niet de bedoeling zijn er is een project stroomlijn in het leven geroepen samen met natuurontwikkelingen en om een lange verhaal kort te maken. Komen er nu afspraken met natuurbeheerders, waarbij de natuur ingedeeld wordt in verschillende hoofdklasse. Gaslamp dat het gewoon strak is en geen weerstand heeft, struweel bos en gemengde klasse en die wordt op kaart aangegeven, wat waar mag plaatsvinden en zo kan natuur toch ontwikkelen binnen een bepaalde marge het interventie drempel is ook heel erg helder. Ik denk dat je bij het project grensmaas ook in diepgaand zou moeten bedenken en dan kan ik mij heel goed voorstellen dat we op de dekgrondberging, daar zou de stroomkans laag, dus dan zou bos en struweel ontstaan dan zou dat geen enkel probleem zijn. Het heeft bijna geen belemmering voor de stroming, maar hoe meer naar de rivier toe koe meer zou het steeds vlakker moeten zijn tot uiterst kaal, dat is de grens natuurlijk. Of je zou kunnen zeggen dat er een mengklassen zou kunnen komen van 20% struweel en 80%slap zijn. We zijn op het ogenblik ook bezig met luchtopnames met satelliet en dergelijke, hoe we dat dan kunnen cateren om de twee jaar of om de 5 of 7 jaar. Wat je ook kunt zeggen is we gaan geen 20% bos maar 40 % bos moet je terug naar 10%. Ik denk dat dit bij de grensmaas ook wel moeilijk is anderzijds is het ook moeilijk om ontwikkelingen en morfologische veranderingen en wat je natuurlijk ook niet moet vergeten zijn de ontwikkelingen aan de Belgische kant. Dat zou ook effecten kunnen hebben op het veiligheidsniveau. En het zou eigenlijk integraal kunnen worden opgepakt, maar vanuit handhaving is het moeilijker dus ik hou het vanuit mijn rol simpeler en eenvoudig vandaar deze antwoorden.

Functie: senior adviseur ir. Vergunningverlener

1. Welke onderdelen zijn van belang dat in goede staat zal blijven na overdracht in Borgharen?

Ik denk dan aan de rivierverruiming, dat deze de juiste beveiliging biedt en blijft bieden de dekgrondbergingen zoals eisen Bbk het behouden van de leeflaag en daarbij zijn er veel werken in de zin van riool overstorten hekjes, borden en dergelijke die ook in goede staat moeten blijven.

Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?

Een van de taken van Rijkswaterstaat is veiligheid borgen, ik denk dat daar met name de achtergrond ligt het in stand houden van de veiligheid van de maas. Hebben we voldoende water en schoonwater is wat minder van belang, alleen bij de dekgrondberging zou het schoonwater wel van belang kunnen zijn.

1. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?

Heel concreet een veiligheid regime van 1/250ste zodat de burger binnen de kades dat daar maar statistisch gezien 1x in de 250 jaren water komt. En dit is dan een samenspel tussen Rijkswaterstaat en waterschappen. Wij hebben die verruiming gerealiseerd de waterschappen staan aan de lat voor beheer voor aanleggen van kades en dat samen is een systeem om hoogwaterveiligheid te bieden.

1. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?

Wij denken altijd aan de vergunningen als afdeling vergunningverlening, maar goed Rijkswaterstaat is naar vergunningverlener ook handhaver en beheerder op een hele hoop gebieden waar geen vergunningen op liggen die wij gewoon in beheer hebben en daar hebben wij het reguliere beheer reguliere monitoring regulier onderhoud over. Ik denk er aan dat het een optie is om het in vergunningen te blijven regelen een andere optie is het over te laten gaan op onze reguliere beheer. Daar zou ik zelf de oplossing in zoeken. Gebieden worden straks overgedragen aan eindbeheerders. Wij zijn daar een van voor de oevers en ook op oevers die niet tot het project grensmaas behoren met elders aan de maas liggen voeren wij beheer en zorgen we voor dat veiligheid gegarandeerd blijft. En dat zelfde beheer reguliere werk zouden we ook voor de grensmaas kunnen doen voor die oevers. Wij worden niet beheerder van het meer land inwaarts gebieden zoals dekgrondberging, maar ook daar hebben we gebieden binnen om onze bevoegdheden liggen waarop wij toch regulier beheer uitvoeren of eigenaar aanspreken en monitoren de gebieden regelmatig eens in de 5 jaar dat het minimaal wordt doorgemeten en doorberekent van wat is nou echt de hoogwaterveiligheid en als die niet in orde is moeten wij gaan ingrijpen, dat doen wij in onze eigen gebieden zelf en in die gebieden die bij anderen in eigendom zijn zit er in de Waterwet een gedwongen gedoogplicht waarin is geregeld dat de eigenaar moet toestaan dat wij daar beheer uitvoeren. Dat is een uiterst middel. In eerste instantie wil je natuurlijk dat eigenaar zelf onderhoud, maar wij hebben altijd een dwangmiddel in de vorm van de gedoogplicht. En dat zie ik onder ons reguliere beheer.

1. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.

Zie 3. Wij hebben ons beheersgebied staat op legger. We hebben een legger waarop werken en het winterbed staan en we hebben een legger waarop de vegetatie staan vegetatielegger en eigenlijk geeft die legger aan zoals de norm zou moeten zijn als wij ons gebieden buiten in overeenstemming met de legger hebben dan is daarmee ook de hoogwaterveiligheid mee geborgd, dus die legger zou een maatstaf kunnen zijn van zo moet ik het houden dat gebied. En die legger, moet je even bij de juristen navragen en dat is weer op basis van de gedoogplicht die ik net zei. Ik zou terugvallen op onze legger waarin de maatstaf voor onze gebieden staan verder het reguliere beheer dat heeft mijn voorkeur, dat zou gecheckt moeten worden of dat juridisch voldoende waarborgen biedt.

1. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Zie 4. Alleen daar is een probleem mee, dat de gebieden van de grensmaas bewust niet in de legger zijn opgenomen, omdat er vergunningen nog op rusten. Ik denk om het systeem dat ik zo voor ogen heb dat het wel op de legger kan vertrouwen en met de legger kan werken, zou je denk ik de gebieden in de vegetatielegger moeten opnemen, dat zou een optie zijn. Want je zit met de vergunning die straks opgesplitst moet worden per eindbeheerder.

Functie: senior adviseur/specialist vergunningverlener

1. Welke onderdelen zijn van belang dat in goede staat zal blijven na overdracht in Borgharen?

Algemene zin is dat in ieder geval de waterstaatswerken in goede orde zal blijven, daaraan met het voldoen. Eigenlijk alles wat overgedragen moet worden staat ook in watervergunning voor gebruik. Ik heb ook gekeken naar die vergunning of er iets van een kanaal is geregeld. Er is een kanaal waar ook een afweging voor heeft plaatsgevonden, maar dat is hier niet aan de orde. Maar wat is goede staat moet blijven is dus de rivier en zover bij Itteren ook het kanaal, want die moeten goed blijven functioneren. Ze op orde houden, water sedimenteren en ijs afvoeren waar het aan de orde is moet het ook scheepvaart zijn in dit geval is die recreatievaart. De bak moet niet gaan veranderen, want dan krijg je ook erosie en krijg je verkeerde effecten. Voor de afvoer van sediment en ijs geldt gewoon dat eigenlijk de rivier samen met de keringen van het waterschap of de keringen aan de Belgische zijde die moeten zorgen voor snelle afvoer en er mag geen sprake zijn van natte voeten. Dat systeem is een wisselwerking. Dit is het belang dat we hebben afgewogen bij de vergunningverlening. Rivier uiterwaarde moet voldoende water kunnen bergen en de kades mogen niet overlopen.

Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?

Zie hierboven.

1. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?

Is het niet zo dat het gaat om de veiligheid van de vergunningverlening. Het gaan om stabiliteit van je rivier van waterkeringen. Veiligheid functioneren van kanaal maar dit geldt niet voor borgharen. Voor mij is meer dan alleen hoogwaterveiligheid. Of dat in al die gevallen van de objecten die moeten worden overgedragen geldt, is maar de vraag. In ieder geval daar hebben we de afweging gemaakt.

1. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?

Ik heb mij gerelateerd aan de objecten die je overdraagt, misschien is dat het meest handige, omdat jij het had over de rivierverruiming dat moet worden overgedragen, de vegetatie en de civiele werken en de dekgrondberging. Bij de dekgrondberging is milieu de relevante punt en daar is het Bbk voor dat moet publiekrechtelijk goed af gezekerd zijn, dat kun je privaat niet goed regelen. Waar moet het een plek krijgen in de vergunning of in een legger. Voor de rivierverruiming zal bekeken moeten worden is dit iets wat wij onder beheer gaan krijgen. Als je het in de legger stopt van Rijkswaterstaat en gaat hij daarover beheer uitvoeren wordt hij ook verantwoordelijk daarvoor en kan je hem daarop aanspreken. Ik denk wel dat dat het plek maar of dat over de volle omvang betreft van datgene dat de vergunning regelt. Dan ik niet zeggen op dit moment. Omdat je het heb over weerdverlaging, stroomgeulverbreding in een legger. Ik denk het wel maar dat moet met district worden afgesproken of dat in volle omvang wordt. Als je het in de legger zet is de beheerder degene die wat moet gaan doen en daarvoor het geld moet hebben. Dit is een zelf realisatie project, anders hadden wij het zelf gedaan en hadden we automatisch het beheer erover. Volgens mij moet de legger aangepast worden en is dat het instrument. Dat geldt ook voor de vegetatie.

1. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.

Zie 3.

1. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Er is een vegetatielegger die bestrijkt het gehele rivierbed. Daar moet deze plek krijgen. Met de vegetatielegger krijgt de beheerder weer het beheer onder zich. Als je naar de tekst naar de vegetatielegger kijkt, dan wordt er wel van uitgegaan dat particulieren dat onderhouden en er vergoeding voor krijgen en als zij dat niet uitvoeren doen wij dat zelf. Maar er moet even gekeken worden naar de eigendom. Ga je dat inderdaad in de legger zetten en ga je dat allemaal naar je toe halen. Ga je dit toch in vergunning regelen dan moet daar een keuze in worden gemaakt. Het kan zijn dat we zeggen dat een gedeelte wordt geregeld in de legger en een gedeelte in de vergunning. En dan moet je wel afspraken maken over monitoring. En afspraken moeten maken met natuurmonumenten. Afspraken maken met de beheerder en opschrijven wat vanuit de beheerder gaat aan verplichting en voor zover de vegetatie betreft andere afspraken maken. Je zult altijd afspraken moeten maken. Altijd afspraken over voorschriften. Over monitoring over zwerfvuil, neemt Rijkswaterstaat dit op zich of niet. Etc.

Functie: senior adviseur vergunningverlener

1. Welke onderdelen zijn van belang dat in goede staat zal blijven na overdracht in Borgharen?

Er ligt nu een aantal vergunningen voor borgharen voor een aantal objecten werken vergund. Die moeten ook in stand worden gehouden want de weerdverlaging de dekgrondberging. Door die werken te realiseren ontstaat er ruimte voor de rivier waardoor water zijn gang kan gaan. Waardoor het dorp borgharen nu niet meer onder water komt te staan. Het zijn dan deze onderdelen waar de vergunning op ziet.

Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?

Hoogwaterveiligheid, het gaat erom dat borgharen dat geldt nu voor borgharen maar straks voor alle dorpen langs de maas dat die zijn 1/250 jaren onder water kunnen komen te staan. We moeten ruimte voor de rivier creëren en ervoor zorgen dat het ook zo in stand blijft.

1. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?

Ik versta er hoogwaterveiligheid onder.

1. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?

Je hebt te maken met verschillende vergunningen die zijn verleend. Je hebt te maken met verschillende eindbeheerders. Die eindbeheerder zullen moeten weten waar ze voor aan hun land staan. Vb. de dekgrondberging die komt in beheer bij Natuurmonumenten, nu natuurmonumenten moet weten wat ze moeten doen vb. over 5 jaar voldoet de dekgrondberging aan waar ooit de melding voor was ingediend. Of voldoet de weerdverlaging nog aan de vergunningseisen, want mocht daar iets gewijzigd raken dan zou dat kunnen betekenen dat borgharen binnen de kortste keren weer onder gevaarzone komt te staan. Ik denk dat je dit in een overeenkomst ook kunt wegzetten, dat er een overeenkomst komt tussen Rijkswaterstaat en natuurmonumenten en misschien andere partijen waarin dat wordt verduidelijkt.

1. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.

Zie vraag 3. Dat kan je zelf monitoren en kijken hoe ziet het gebied er nog uit en dan zou je kunnen zeggen daar zitten verschillen in er moet wat aan gebeuren, dat zou een oplossing kunnen zijn.

1. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Dat is het oordeel van de beheerder die moet daar iets van vinden. Ik als vergunningverlener zeg dat vegetatie is vergunningplichtig. We hebben een vegetatielegger rijkswaterstaatwerken en daarin zou je bepaalde maten van vegetatie kunnen opnemen, want die legger is ook voor de Rijkswaterstaat om te kijken wat gebeurt er in bepaalde gebieden of mag daar iets groeien, mag daar iets komen. En als daar te veel komt dan moet je gaan monitoren dan komt er handhaving tussen dan moet daar wat af, maar dat is aan de beheerder dan. De eisen van hoever mag je gaan zou in een legger vastgesteld kunnen worden.

Functie: ir. projectleider omgevingsmanager

1. Welke onderdelen zijn van belang dat in goede staat zal blijven na overdracht in Borgharen?

Het is van belang dat de hoogwaterdoelstelling in stand blijft na overdracht van borgharen en de hoogwaterdoelstelling die wordt gehaald doordat de rivier verruimd is. En de hoogwaterdoelstelling kan weer afnemen dat het vervolgens weer begroeid raakt. Of te veel gaat sedimenteren, de eindbeheerder moet daarop monitoren en eventueel op ingrijpen.

Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?

Dat heb ik net ook onder vraag 1 beantwoord, omdat de hoogwaterdoelstelling niet meer gehaald blijft. Dan zou er uiteindelijk bij overstroming meer schade kunnen optreden dan anders het geval was.

1. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?

Veiligheid is een heel ruim begrip. Ik zou het in deze casus toespitsen op hoogwaterbescherming/ hoogwaterveiligheid.

1. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?

Er zijn normen voor hoogwaterbescherming, dus we hebben de norm gesteld dat overstromingskans is niet groter dan eens in de tweehonderdvijftig jaar. En dat is de norm en ook de omschrijving daarmee, dat kun je borgen door de situatie langs de grensmaas te monitoren en eventueel door te rekenen en te zien of je nog steeds de veiligheidsnorm haalt. De Waterwet vergunning hanteert ook de norm van 1/250, dat zou je ook in kunnen borgen. Ik denk dat er bij de vergunningen een eindplan beheerplan behoort, dat het daar ook in staat wat geborgd zijn.

1. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.

Zie 3.

1. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Aan de vegetatie kun je een bepaalde ruwheid koppelen en dat is dan weer input voor een rivierkundig berekening en daar zou je een maximum aan kunnen stellen als je dat precies weet hoe de ruwheid is gekoppeld aan d waterstand. Ja, ik denk dat het over kan worden genomen in de vegetatielegger. Hetgeen wat in de vergunningen staat uiteindelijk geactualiseerd wordt en kan worden opgenomen in de vegetatielegger. En de eindbeheerder in de zin van natuurmonumenten/Staatsbosbeheer die zullen een beheerplan hebben en die zullen ook handreikingen hebben van daar moet het op gericht zijn en daar moet ik aan voldoen in op moeten nemen van maximale begroeiing of percentage bos.

Functie: senior adviseur/ omgevingsmanager gemeenschappelijke Maas

1. Welke onderdelen zijn van belang dat in goede staat zal blijven na overdracht in Borgharen?

De onderdelen die van belang dat ze in goede staat blijven zijn voor mijn inzicht zijn de civieltechnische werken, omdat de dekgrondberging moeten ook in goede staat blijven maar raakt mij als beheerder niet omdat het niet de eigendom is van Rijkswaterstaat en is ook niet mijn beheersgebied. De rivierverruiming is dat niet van belang en je zou zeggen waarom niet, vanwege het feit dat de maas zijn natuurlijke werking laten doen. We gaan het niet inperken qua stroombed we gaan hem niet inwerken qua wat dan ook we laten hem gewoon stromen. Het is het enige natuurlijke stroomgrind rivier in Nederland, dus die laten we gewoon stromen en kijken we hoe de veiligheid gewaarborgd blijft maar daar kom ik op de volgende vraag op.

Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?

De dekgrondberging vind ik van belang, omdat dat dekgrond is die wil je enerzijds niet in de rivier hebben daar vind ik het gewoon belangrijk hoor. De civieltechnische werken is eigenlijk een duidelijke zaak in het algemeen het zijn vergunningswerken en de vergunninghouder moet die gewoon in goede staat houden klaar. Daar moeten wij tussen aanhalingstekens geen last van hebben als beheerder.

1. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?

Onder veiligheid wordt verstaan in de Grensmaas/ gemeenschappelijke maas dat de hoogwaterveiligheid gewaarborgd wordt in de tijdelijke situatie in 1/50 in de toekomstige situatie als alle werkzaamheden klaar is dat 1/250 zijn en dat is contractueel vastgesteld en daarop wordt getoetst. Dat de normen veranderen in het kader van het deltaprogramma en wat voor invloed dat dan ook op de norm van de hoogwaterveiligheid zal hebben dat zullen we dan wel ontdekken, maar die is aan verandering onderhevig en daar moet je dan ook naar kijken.

1. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?

Hoogwaterveiligheid kun je waarborgen door een te monitoren, monitoren heeft een aantal aspecten enerzijds je hebt de monitoring van de vegetatie nodig en je hebt monitoring van de totale morfologie van de rivier dus met andere woorden wat doet het hele rivierbed waar zijn heb je erosie waar heb je sedimentatie en wat voor invloed heeft dat, dus dat moet je monitoren en op basis van die monitoring moet je berekeningen laten doen. Daarin moet je heel duidelijk wel meenemen dat het een op elkaar inwerkende gegevens zijn dus met andere woorden je kunt wel vaststellen dat vegetatie aan een bepaalde norm moet voldoen, maar die vegetatie is op afgeleid om van een bepaalde norm ten aanzien van het rivierbed. Eigenlijk moet je zeggen, oké wat doet mijn totale bodem wat doet mijn totale rivierbed dat één en tweede gegeven wat heeft mijn vegetatie gedaan en dat gooi je in een grote trommel daar komt dan iets uit van hoe veilig dat het is, dat zijn dan de berekeningen die je laat uitvoeren. En met een vergunning vind ik niet, laat ik het zo stellen; natuurlijk met een vergunning waarborg je dat als de partners zich niet houden aan de afspraken dat je dan een rechtsmiddel hebt, gelet op het feit dat er in zijn algemeenheid sprake is van toch aan overheid gelieerde organisaties zou dat eigenlijk niet moeten hoeven als je voldoende afspraken hebt gemaakt. Afspraken kan in de vorm van een vergunning zijn, maar een vergunning vind ik dan wel erg zwaar, want het is je moet wederzijds moet je kijken hoe je ermee omgaat, net zoals ik heb gezegd; je kunt wel zeggen ja die vegetatie moet ergens aan voldoen, maar het is een op elkaar inwerkende proces van vegetatie en morfologie en dan kun je zeggen daar wat meer bodem en daar wat meer vegetatie, maar daar moet je met je partners over overleg kunnen hebben, moet je van elkaar over en weer geven en nemen. En een vergunning is dan een te strak middel. Je kunt wel hele goede afspraken hebben en ze aanspreken als ze zich niet aan de afspraken houden en vergunning zie je veel meer een stukje rechtsmiddel om ze als je niet dan! Laten we eerlijk kijken hoe het praktijk zich nu uitwijst als we kijken naar stroomlijn. Dan zijn er ook in het verleden misschien vergunningen afgegeven of zijn er afspraken gemaakt met particulieren over de vegetatie in het winterbed; ja, en de particulier zei ’wat moet ik’ en daarna moet de Rijkswaterstaat ertoe overgegaan om zelf de vegetatie te verwijderen. Dan zeg ik van het heeft totaal geen zin om een vergunning af te geven en dat ga je niet hard maken, dus laat alsjeblieft zitten. Dan regel het goed, maak goede afspraken en kijk of ze achter de afspraken staan; er moet een commitment zijn. En als er geen commitment hebt dan kun je het vergeven en als je dan een vergunning op moet leggen, ja in principe ben je een partner en we staan allemaal voor hetzelfde doel. En dat het af en toe politiek gezien wel moeilijk is als je met gemeentes zit te praten ja dat is duidelijk.

1. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.

Laat ik het zo stellen, als je doorgaat op mijn antwoord op vraag 4, dan zit ik veel meer op samenwerken, kijken, van hoe staan wij ervoor voor de hoogwaterveiligheid, hoe kunnen we die waarborgen en dat samenwerken veel meer verankeren veel meer zeggen van nee je hebt je daar niet aan gehouden en veel meer zeggen van maak afspraken over het proces 1x per jaar 1x op de 2 jaar nemen we de vegetatie op, nemen we de bodemligging op en zien we wat de rivier morfologisch gedaan heeft en aan de hand daarvan gaan we om de tafel zitten en bekijken we het wat we er gezamenlijk aan kunnen doen. Ieder heeft daar zijn eigen verantwoordelijkheden eigen grondbezit, maar je kunt wel samen kijken hoe je op een slimme effectieve manier de veiligheid kunt waarborgen en dat kun je niet door te zeggen van je moet je aan je 1/50ste houden of 1/250ste houden, je hebt veel meer aan van oké dit is eigenlijk ons afspraak daar willen we naar toe en we wat willen we zien en dan doen we dat wel of doen we dat niet en dat werkt gewoon het beste.

1. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Eigenlijk borduur je nu verder op het vorige antwoord die ik heb gegeven. Je moet weten wat doet dat en je moet ook kijken van in onderlinge overleg kijken van. Kijk je kunt niet zeggen van de vegetatie mag daar niet groeien, want nu hebben ze gewoon vegetatiekaarten die eigenlijk zegt die struik mag daar wel staan en die gras mag daar niet staan. Ik omschrijf het nu heel gechargeerd iets, waar je veel meer naar toe moet gaan is hoe ontwikkelt de natuur zich en op basis daarvan moet je gaan kijken als ik dit beeld wat ik nu heb na een aantal jaren na de eerste jaren dat het opgeleverd wordt, dan begint alles wat te ontspruiten en te ontwikkelen en dan zie je op basis van het beeld wat je na een aantal jaren hebt, wat niet onverlet laat dat je toch goed moet monitoren tussendoor van wat gebeurd er nou, maar als je het beeld hebt van waar gaat de natuur naar toe en op dat moment moet je om de tafel gaan zitten, van het beeld wat het nu begint te krijgen als ik dit zo doorzet wat krijg ik dan voor natuur, wat voor effect heeft dat dan op hoogwaterveiligheid en heeft dat te negatieve effecten dan moet je kijken waar halen we wat weg en waar laten we het zitten. En dat is niet klakkeloos maar kappen, want als ik een wilgenbos daar heb staan omdat de grondslag dusdanig is dat als ik de kap over twee jaren weer daar heb staan, dan heeft dat geen zin. Ga daar op een duurzame manier mee om en kijk he jongens daar groeit wat meer als ik dat nou compenseer met dat dan kan het wilgenbos die kunnen gewoon blijven staan want anders moet ik om de 2/3/4 jaren moet ik daar een complete wilgenbos gaan kappen en uitgaan halen dat kost handenvol met geld. En zo ga je er dus mee om. Dat is hele praktische en effectieve manier. Of het kan worden vastgelegd in de vegetatielegger kan ik moeilijk beoordelen, omdat ik in een legger ook weer een inspanningsverplichting zit. En ik het idee heb dat die met name ook geldt voor ons als beheerder en niet wat een natuurbeheersorganisatie aan zich moet houden, want dat is in principe hetzelfde als een vergunning. Laten we zo stellen de vegetatie geldt voor het hele winterbed. Het hele winterbed daar hebben wij het rechtelijk beheer en we hebben er niets aan. Met de legger regel je alleen maar de verantwoordelijkheden de verplichtingen van Rijkswaterstaat en niet de verantwoordelijkheden en de verplichtingen van de andere belanghebbende in het winterbed. En daar hanteer je op dit moment het instrument vergunning voor. En je moet eigenlijk met een instrument tool wat ook veel meer aan zou sluiten bij de manier waarop wij willen werken en dat is meer een soort afsprakenkader en niet een legger. In deze maatschappij moet je het juridisch aftikken, een afsprakenkader spreek je iets met elkaar af. Gelet op de organisaties dat je hiermee te maken hebt, dan zeg ik kun je een heel stuk bereiken en hoef je niet alles in beton gegoten juridisch afgedekt te handelen. Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer weten dondersgoed wat hun verantwoordelijkheden zijn. Maak mij dan niet wijs dat ze zeggen van ‘nee’ want dan zijn we ons doel voorbij aan het streven. Daar dat we continu voor de rechters moeten staan om daar ons gelijke te halen, dan zijn we verkeerd bezig en dan moeten wij niet opeen participatie maatschappij praten, dan moeten we niet over samenwerking praten, dan moeten we het niet hebben over partner, daar moeten we dan mee stoppen.

Functie: midden manager afdelingshoofd district zuid – oost

1. Welke onderdelen zijn van belang dat in goede staat zal blijven na overdracht in Borgharen?

We hebben daar vergunningen verleend voor de vergunningplichtige werken op grond van de Waterwet en milieuwetgeving die nodig zijn in het kader van rivierverruiming. Nou wil je de doelstellingen in stand laten zullen ook de werken die daar voor nodig zijn geweest in stand moeten blijven. Dus om de doelstelling van de rivierverruiming in stand te houden moeten ook de werken in stand blijven en in de vergunningen staan ook voorschriften die weer nodig waren vanwege die uitvoeren de werken vb. een scheidingsdam dan moet je er ook voor zorgen dat die dam er goede staat blijft, nou daarvoor is het voor ons belangrijk dat het in goede staat blijft. De nieuwe beheerder moet deze dan ook onderhouden.

Waarom is het belangrijk dat deze onderdelen in goede staat blijven?

Veiligheid is een breed begrip in dit kader is veiligheid zorgen dat er voldoende water is en zorgen dat het water niet geen schade veroorzaakt en geen extra schade veroorzaakt door het uitvoeren van deze werken.

1. Wat wordt er verstaan onder veiligheid in de zin van het project Grensmaas?

Publiekrechtelijk gezien door een vergunning te verlenen voor de vergunning plichtige werken en daar voorschriften in op te nemen die in het kader van de veiligheid daarmee nodig zijn. Vb. als je een grond dam voorschrijft, dan schrijf je hoe die dam er constructief uit moet zien en dat die op die wijze onderhouden moet worden.

1. Hoe kan deze veiligheid op de gewenste wijze gewaarborgd worden?

Verantwoordelijk voor het rivierbeheer en rijks beheer van de provincie Limburg. Als je hier naar een stukje maas kijkt waar ik beheerder van ben en ik ben verantwoordelijk dat het maximaal beschikbaar is voor de gebruikers (scheepvaart, recreanten), op de meest effectieve wijze hoogwater afvoert en op de meest effectieve wijze zorgt voor voldoende water.

1. Wat zou de inhoud moeten zijn van deze aanpassingen die de veiligheid moeten waarborgen.

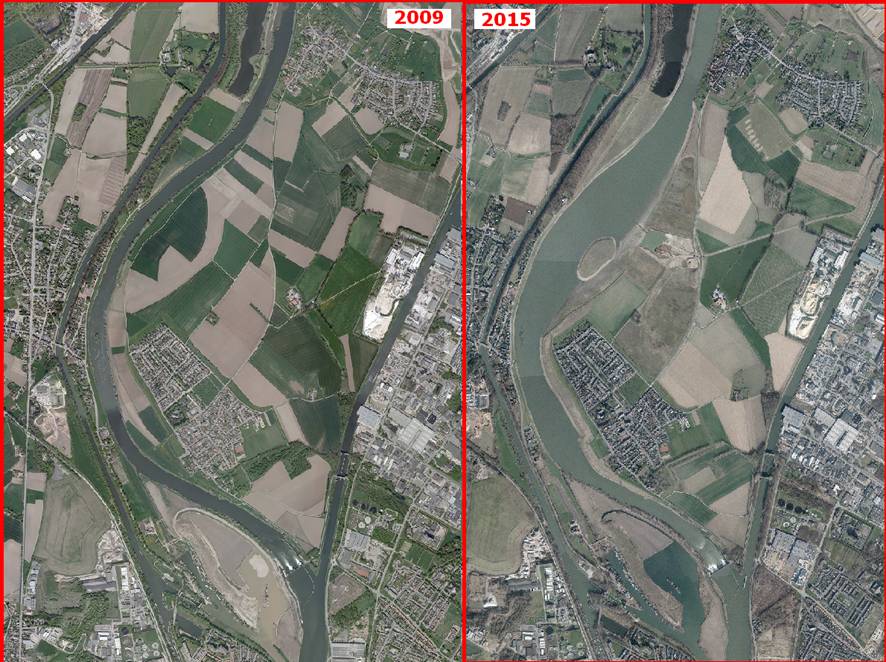
Zie 3.

1. Hoe zou de vegetatie geregeld kunnen worden?

Dat zou kunnen in vergunningen. Je zou kunnen opnemen dat er vegetatie mag zijn, want vegetaties zijn vergunningplichtig. Dan zou je in dezelfde vergunning ook opnemen dat het bv 2x per jaar gesnoeid moet worden. Daarnaast wat wij nu meer doen is het vegetaties in onderhoud geven aan organisaties en met die organisaties overeenkomsten sluiten hoe wij van mening zijn dat de vegetaties onderhouden moeten worden. Dit is dan het privaatrechtelijke kant.

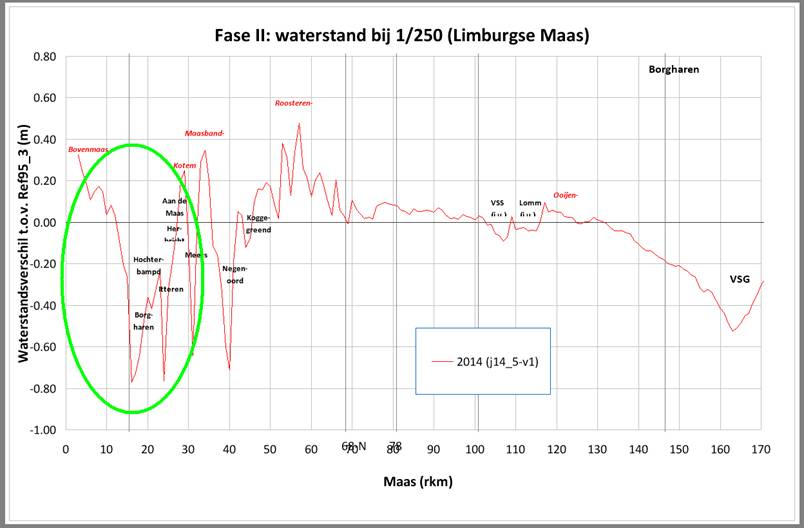
Bijlagen: nr. 2: Luchtfoto

Een luchtfoto van 2009 en 2015 van de locatie Borgharen van de afgegraven delen:



# Bijlagen: nr. 3: Waterstand

Op dit plaatje wordt er afgebeeld wat het effect van het cluster Borgharen is op de waterstanden van de Maas. Het project Grensmaas heeft als doel om veiligheid te bieden bij een overstroming die één keer per 250 jaar voorkomt. Dit wordt getracht te bereiken door middel van rivierverruiming en kadeversterking. Het project Borgharen zorgt voor een waterstanddaling van bijna 80 centimeter in het geval van een overstroming die 1x per 250 jaar voorkomt. In onderstaande figuur wordt de verandering van de waterstanden van uitvoering van het cluster Borgharen (in de groene cirkel) weergegeven, ten opzichte van de situatie voor het uitvoeren van het project.



1. Commissie Boertien II, 12 maart 2013, bekeken op 14 april 2015, www.wikipedia.org, zoeken op: Kees Boertien. Zie figuur 1 en 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Maasvallei, bekeken op 23 april 2015, <http://www.rlkm.be>, zoeken op: streek met streken/maasvallei/algemeen. Zie figuur 3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Doelstelling, bekeken op 23 april 2015, [www.vnbm.eu](http://www.vnbm.eu) zoeken op: doelstellingen [↑](#footnote-ref-3)
4. Overeenkomst afgesloten in 2005 met de overheid. Maaswerken ziet toe op de uitvoering. [↑](#footnote-ref-4)
5. Grensmaas, 31 oktober 2006, bekeken op 20 maart 2015, www.rijkswaterstaat.nl (zoeken op: water/plannen\_en\_projecten/vaarwegen/maas/maas\_maaswerken/deelprojecten/grensmaas) [↑](#footnote-ref-5)
6. Over ons, 01 juli 2013, bekeken op 20 mei 2015, [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl), zoeken op: over ons. [↑](#footnote-ref-6)
7. Grensmaas, 1 juli 2005, bekeken op 31 maart 2015, www.ppsnetwerk.nl (zoeken op: projecten-Database) [↑](#footnote-ref-7)
8. Wat is PPS, 1 juli 2005, bekeken op 31 maart 2015, www.ppsnetwerk.nl (zoeken op: Wat-is-PPS) [↑](#footnote-ref-8)
9. PPS, 21 oktober 2010, bekeken op 21 april 2015, [www.corporate.intranet.rws.nl](http://www.corporate.intranet.rws.nl), zoeken op: Kennis\_en\_Expertise/Kennisnetwerken\_en\_kenniskringen/Publiek\_Private\_Samenwerking/ [↑](#footnote-ref-9)
10. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 181 [↑](#footnote-ref-10)
11. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 13 [↑](#footnote-ref-11)
12. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 33 [↑](#footnote-ref-12)
13. Overdracht vergunningen bij rechtsopvolging, februari 2008 nr. 2, bekeken op 24 april 2015, [www.openaccesadvocate.nl](http://www.openaccesadvocate.nl), zoeken op: tijdschriften/vennootschapenonderneming/2008/02/ VenO\_2008\_019\_002\_005.pdf [↑](#footnote-ref-13)
14. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 191 [↑](#footnote-ref-14)
15. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 187 [↑](#footnote-ref-15)
16. Rb. Arnhem, 15 juli 2003, AI0339 [↑](#footnote-ref-16)
17. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 14 [↑](#footnote-ref-17)
18. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 5 [↑](#footnote-ref-18)
19. Wegwijzer Waterwet, 2009 [↑](#footnote-ref-19)
20. C.L. Knijff, Rechtsopvolging bij vergunningen pag. 146 [↑](#footnote-ref-20)
21. P.S.Zeilstra Van Spaendonck, De Waterwet in het kort, Koninklijke De Swart, 2008. [↑](#footnote-ref-21)
22. Rb. Oost Brabant, 19 december 2013, ECLI NL RBOBR 2013 6706 [↑](#footnote-ref-22)
23. Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3 p. 125 (MVT) [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikel 6.11 van de Waterregeling [↑](#footnote-ref-24)
25. Artikel 6.14 van de Waterregeling [↑](#footnote-ref-25)
26. Artikel 6.14 e.v. van de Waterwet [↑](#footnote-ref-26)
27. Wijziging vergunning BBK, Beschikking, 27 mei 2010, nr. RWS/DLB-2010/3803 [↑](#footnote-ref-27)
28. Artikel 13 van de Wet bodembescherming [↑](#footnote-ref-28)
29. Rb. Oost Brabant, 19 december 2013, ECLI NL RBOBR 2013 6706 [↑](#footnote-ref-29)
30. Bijlagen: nr. 2: Luchtfoto [↑](#footnote-ref-30)
31. Bijlagen: nr. 3: Waterstand [↑](#footnote-ref-31)
32. Bijlagen; nr. 1: Interviews [↑](#footnote-ref-32)