

Z47-f56

R-varingen

Special BJ-dag

24 oktober 2002



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Uitleenbon

Dit boek terugbezorgen op:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directie Communicatie
Kenniscommunicatie

Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoon 070-3517094

Programma

Programma BJ-dag 24 oktober 2002
Lokatie: Hotel Heidepark, Bilthoven

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

09.45- 10.30 Ontvangst, koffie
Dagvoorzitter: mr. H.A. Kramer

10.30 – 11.00 Welkomstwoord K.J. Kraan

11.00 - 12.30 Workshops

Publiek-Privaat Samenwerken (PPS) bij V&W	9
Voorkomen, beter dan genezen?	13
Gevolgen van de instelling van de Inspectie Water voor de BJ-functie van RWS	17
Ontwikkeling handhaving milieuwetgeving	21
Geen dag zonder octrooien: Innovatie en octrooien	25
Spoedwet wegverbreding	29

12.30 – 14.00 Lunch

14.00 – 15.30 Vervolg workshops

Actualiteiten Awb	33
Kaderrichtlijn Water	37
Mediation en Overheid	41
Projectplan politieke antennes	43
Tien jaar huidig BW en de betekenis voor RWS	45

15.30 - 17.00 Aperitief



In memoriam

dr. C.P.C.M. Oomen (22 augustus 1941-14 november 2002)

Mr. Oomen was in de periode 1980-1984 hoofddirecteur bestuurlijke en juridische zaken bij de Hoofddirectie van de Waterstaat, zoals het hoofdkantoor toen heette. De oud-hoogleraar Strafrecht ging in 1980 leiding geven aan tal van soorten juridisch werk. Zo heeft hij zich sterk gemaakt voor het "contrair gaan" bij het beroep op de Kroon in de zaak-Ambt Delden, waar het ging om de vraag of een ontgrondingsvergunning mocht worden verleend in strijd met het bestemmingsplan. De bestuurservaring die hij had opgedaan als decaan van de Juridische faculteit Leiden, wist hij te benutten bij de moeizame besluitvorming die voorafging aan het project Waterschapswet. Als lid van de Directieraad van de Rijkswaterstaat heeft hij met de DG Van Dixhoorn veel werk gemaakt van de heroriëntatie van de technisch ingestelde RWS in een mondiger wordende samenleving. Met wetgevende arbeid had hij geen specifieke ervaring, maar de faam terzake van zijn voorganger Balkenstein indachtig gaf hij al gauw na zijn aantreden te kennen zich ook persoonlijk met de wetgeving te willen bezighouden. Hij koos daarvoor het uitvoering geven aan de motie-Lambers-Hacquebard, waarin de regering werd opgedragen een Tracéwet tot stand te brengen. Een werkgroep onder leiding van Oomen wist een voldragen voorontwerp te produceren, waarin geïntegreerde besluitvorming van de sector van de (spoor)wegenaanleg en het facet van de ruimtelijke ordening gestalte kreeg. Helaas heeft hij het project verder moeten prijsgeven toen minister Smit-Kroes hem bij de Rijkswaterstaat weghaalde ter versterking van de departementsleiding. In de functie van plaatsvervangend secretaris-generaal heeft hij dit bestuurlijke werk gedaan, maar het leek hem toch – hoewel hij graag als bestuurder optrad - minder bevrediging te schenken. De mogelijkheid die zich na wat jaren aandiende, om in een wetenschappelijke omgeving bestuurswerk te verrichten, greep hij dan ook aan door terug te keren naar de Universiteit Leiden; hij werd daar voorzitter van het College van bestuur.

Terugkijkend op Kees Oomen zie ik een man die kon inspireren, enthousiasme wekken, vernieuwingen op gang brengen, weerstanden overwinnen en wijze oordelen vellen; hij was vooral ook menselijk, mild, relativerend en hartelijk en er viel met hem te lachen. Verdiensten van anderen wist hij goed te onderkennen en hen eer te laten toekomen. Een van zijn opvallende eigenschappen betrof het koesteren van "Leids" gedrag: arrogantie die - althans bij hem - gespeeld was. Wie dat niet doorhad of niet wist te pareren, kon zich flink gegriefd voelen. De band van Kees Oomen met het waterstaatsrecht is blijven bestaan via zijn voorzitterschap van de commissie die de minister van Verkeer en Waterstaat adviseerde over de verlening tweejaarlijks van de Schilthuispenning. Deze door hem ooit bedachte penning wordt uitgereikt aan wie bijzondere verdiensten bezit op het terrein van het waterstaatsrecht. Zijn voorzitterschap vormde een belemmering om de penning aan hem toe te kennen; Kees Oomen zou hem wel verdiend hebben.

Thijs van Ginkel (oud-medewerker van de Hoofddirectie van de Waterstaat)

Een fraaie herfstdag in oktober. Het boomrijke Bilthoven is in de prachtigste herfst-tinten getooid. Hotel Heidepark is op deze mooie dag weer het exclusieve domein voor de BJ-ers van Rijkswaterstaat. De jaarlijkse BJ-dag is uitgegroeid tot een traditie die zich in een steeds grotere belangstelling mag verheugen.

De dag begint goed. Een stroomstoring bij de NS zorgde ervoor dat veel deelnemers die per trein naar Bilthoven kwamen, ernstig vertraagd waren. Besloten werd het programma dat om half elf zou beginnen dan maar een half uurtje later te starten. En inderdaad, toen Karel Kraan (HDJZ) aan zijn openingsspeech begon, waren de meesten gelukkig gearriveerd.

Op het programma stonden weer een aantal actuele zaken die een rol spelen in het leven van BJ'ers, zoals de instelling van de Inspectie Water, publiek-private samenwerking, beveiliging tegen hoog water, mediation en recente ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving. Zo'n vijftien inleiders hadden zich veel moeite getroost om de deelnemers aan de workshops interessante informatie te verschaffen en om discussies los te maken. Dat ging er in de ene workshop wat heftiger aan toe dan in de andere, al naar gelang het onderwerp natuurlijk. Hier en daar konden misvattingen worden gecorrigeerd en verwachtingen worden bijgesteld en genuanceerd. Een uitermate nuttig dagje dus.

De verslagen van de workshops, zijn gemaakt door medewerkers van Driesprong Producties, een extern communicatiebureau. Waar nodig zijn ze gecorrigeerd en aangevuld door de inleiders. Wij hopen dat u door het lezen van deze R-varingen Special ook met belangstelling kennis zult nemen van de workshops die u die dag niet hebt kunnen bijwonen. Of, als u er niet bij was die dag, u tenminste op hoofdlijnen goed geïnformeerd bent.

De redactie

Het Luscinus-gevoel, of: creatief met olifanten

In de raadszaal van het Amsterdamse stadhuis hing in de 17^e eeuw een prachtig schilderij van Ferdinand Bol, leerling van Rembrandt. Het stelt een held uit de Romeinse oudheid voor, Caius Fabritius Luscinus. Deze was als onderhandelaar afgevaardigd naar Pyrrhus, koning van het vijandelijke kamp. De vileine Pyrrhus probeerde Luscinus eerst om te kopen met goud, en toen dat niet lukte probeerde hij hem te intimideren door een luid trompetterende olifant op hem af te sturen. Luscinus is niet onder de indruk (tenminste hij laat niets blijken). Het schilderij laat Pyrrhus zien tegenover de stoïcijns onverstoorbare Luscinus, omringd door geharnaste soldaten; rechtsboven zie je de enorme kop met opgerichte slurf van de olifant¹. Dat beeld van de heldhaftige Luscinus was bedoeld om de Amsterdamse magistraten tot voorbeeld te dienen van standvastigheid. Maar het zou evengoed kunnen hangen op de modale juridische afdeling bij Verkeer en Waterstaat, om ons juristen vóór te houden wat professionaliteit en integriteit inhoudt. Dat goud aannemen niet mag, dat weten we allemaal wel: de Pans-norm heet dat bij V&W. Maar dat beeld van die olifant is veel spannender.

Ik kom ze geregeld tegen, die trompetterende olifanten: verontwaardigd dat één van die juristen weer eens heeft bedacht dat iets absoluut niet kan... De ego's zijn groot, ook bij V&W, en dus wordt er met stemverheffing en verontwaardiging gesproken. Vaak wordt daarbij ook iets in de lucht gestoken, wat op een slurf of slurfje lijkt.

Luscinus was ontegenzeggelijk een held, maar zijn voorbeeld verdient toch niet op grote schaal navolging. Want het blijft een niet erg benijdenswaardig parket, waarin hij was verzeild. Af en toe een heldenrol spelen is prachtig, maar als je steeds in die Luscinus-positie terechtkomt ben je misschien gewoon hardleers (en je wordt er in ieder geval erg doof van). En voor een echt vruchtbare samenwerking tussen juristen en niet-juristen is meer nodig dan alleen maar nee-zeggen.

Ik denk dat we een aantal strategische alternatieven hebben, die ons als juridische functie nog veel sterker op de kaart kunnen zetten dan alleen maar een houding van magistratelijke onverzettelijkheid.

Allereerst moeten we veel minder, en misschien wel nooit, een categorisch 'nee' verkopen. Een risico-analyse, waarin je een scherp beeld geeft van de pro's en contra's, werkt veel beter, omdat de ander wordt meegenomen in de afweging, en daardoor gecommiteerd wordt aan een meer bewuste en doorleefde keuze.

Ik denk verder dat we vaak nog veel creatiever kunnen zijn in het bedenken van meer houdbare alternatieven. En, zeker zo belangrijk, daar vroegtijdig over communiceren. Want zo voorkom je dat men zich naar buiten al op bepaalde oplossingen heeft gefixeerd.

Wat ook buitengewoon helpt is het zo af en toe relativeren van de eigen professie. Ik hoorde mijn leermeester in het privaatrecht, Gerbrandy, eens tegen de hoogle-
raar rechtsfilosofie, Van Eikema Hommes, zeggen dat deze weliswaar de mond vol
had over rechtsbeginselen, maar daarbij stelselmatig één cruciaal rechtsbeginsel
verzweeg: korrrreltje zout (met snerpende stem uit te spreken).

Een zeer actueel voorbeeld van de toepassing van dat beginsel is de zaak van de
dode-hoekspiegel. Zoals u weet: verplicht aanbrengen van zo'n zichtveldverbete-
rende voorziening op vrachtauto's kan enkele tientallen verkeersdoden per jaar
schelen. Alleen: Nederland is op grond van het geldende Europees recht niet vrij om
als nationale staat op eigen titel zo'n maatregel te treffen. Dat moet in EU-verband.
En als Nederland haast heeft (en minister Netelenbos had heel veel haast, zeker toen
zij in de publiciteit van dood door schuld, of erger, werd beticht), als Nederland
haast heeft, heeft Europa dat vaak wat minder, en omgekeerd. Welnu de minister-
raad besloot om desondanks door te zetten en de dodehoekspiegel per 1 januari
aanstaande al verplicht te stellen. De minister van Justitie maakte beroepshalve be-
zwaar, maar legde zich bij het besluit neer. Zo ook de Raad van State, met een zeer
opmerkelijk staaltje van relativerende redeneerkunst, ik citeer:

"De Raad van State moet wijzen op strijdigheid van het ontwerp-besluit met Euro-
pese regelgeving. Nu duidelijk is geworden dat zowel andere lidstaten van de Euro-
pese Unie als de Europese Commissie inzien dat een snelle wijziging van de desbe-
treffende richtlijn zeer gewenst is, en dat er begrip bestaat voor vooruitlopen op de
bedoelde wijziging, kan de Raad zich echter wel voorstellen dat de regering de ver-
antwoordelijkheid neemt voor het voorliggende ontwerp-besluit."

Geen nee-zeggen-in-vaste-dienst dus, maar risico's analyseren, creatief alternatie-
ven genereren, snel daarover communiceren, meester zijn van het proces ("dominus
litis", heet dat in juridisch Latijn), soms met een korrel zout, en als het moet onver-
stoorbaar en cool als Luscinus.

Let wel: ik doe geen oproep om ons juridisch erfgoed nu maar te verkwanselen;
maar wel om scherp toe te blijven zien of het recht zijn dienende functie nog ver-
vult, en daadwerkelijk oplossingen biedt voor de problemen waarvoor V&W gesteld
is. (In de woorden van de Raad van State: de regering in staat stellen – ook in juri-
disch opzicht - haar verantwoordelijkheid te nemen.)

Alleen vanuit die houding kunnen wij onze ambitie waarmaken, om als juristen een
volwaardige partner te zijn in de besluitvorming. (Als je je rol vooral ziet als die van
bewaker van de juridische randvoorwaarden, zul je gedoemd zijn als randverschijn-
sel behandeld te worden.)

Het uitwerken van de ambities die we als juridische kolom met elkaar hebben is de
taak van een werkgroep met als werktitel "professioneel gemeenschapsmodel",
waaraan ook ik mag deelnemen. Er zitten leidinggevenden in van de juridische dien-
sten van RWS en HDJ; ook de IVW gaat erin participeren.

Ik noem even de belangrijkste elementen van de gezamenlijk ambitie:

- Wat betekent het om volwaardige partners in besluitvorming te zijn: wat is onze
eigen rolopvatting, welke positie is daarvoor nodig binnen V&W, hoe garandeer
je tijdige betrokkenheid. (Ik wil daarvan overigens wel zeggen, dat ik optimis-
tisch ben over die positie. Ik zie meer en meer, bij departementsleiding en DG's,
dat onze inbreng echt welkom is – ook al zijn we beroepshalve niet altijd het
zonnetje in huis.)
- Hoe kunnen we als gezamenlijke juridische diensten als echt complementaire
echelons fungeren: optimaal gebruik maken van elkaars kennis en ervaring, en
op die manier de ketenbenadering daadwerkelijk recht doen. (We realiseren ons
nog te weinig, wat voor een macht aan kennis we met elkaar vertegenwoordi-

gen, op alle terreinen van beleid, uitvoering en handhaving. Er is, durf ik te stellen, geen staffunctie die een breder overzicht heeft. Daar is nog heel veel potentiële meerwaarde te realiseren.)

- Welk kwaliteitsniveau streven we met elkaar na: 3-sterrenrestaurant, of snack-bar om de hoek? Of moet je onderscheiden: topklasse op bepaalde terreinen die echt core-business van V&W zijn, of waar de contestatie het grootst is, en een meer bescheiden ambitie (de betere toeristenklasse?) als het gaat om meer algemene bestuurlijk-juridische vraagstukken?
- Tenslotte: hoe geef je de functie van monitoring, audit en control vorm, zodat je een beeld kunt vormen of de vereiste kwaliteit daadwerkelijk aanwezig is? Dat is een vraagstuk dat voor mij persoonlijk zwaar weegt, want ik ben, als hoofd-directeur juridische zaken, wél uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de hele juridische functie. Maar als je me op dit moment vraagt: hoe staat het met de kwaliteit van de contracten in Zuid-Holland, of met de bezwaar- en beroepsprocedures bij de divisie Luchtvaart van de Inspectie V&W, dan moet ik nu nog zeggen: geen idee, maar ze doen erg hun best. Dat beeld moet natuurlijk veel scherper worden.

Om met een opbeurende observatie te besluiten: er is nog veel te realiseren, maar we hebben óók al heel veel met elkaar. Er is geen enkel ministerie waar zoveel overleg en kennisuitwisseling binnen de juridische kolom plaatsvindt als bij V&W. En een BJ-dag hebben ze al helemáál niet. Geniet dus maar heel erg van het programma van vandaag en van al die leuke vaagbekende collega's (met spekjes en zo, om met dominee Gremdaat te spreken...)

¹ De beschrijving van het werk van Bol is ontleend aan NRC-Handelsblad, 22 september 2002

Publiek-Privaat Samenwerken (PPS) bij V&W

Inleiders: Frans de Mol, V&W/Projectdirectie PPS
Charles Petit, HKW/U

Samenspel tussen de BJ-functie en de projectdirectie PPS?

Frans de Mol en Charles Petit geven in hun presentatie een overzicht van de stand van zaken rond Publiek-Privaat Samenwerken – de constructie waarbij overheid en markt vanaf het begin van een project samen aan de slag gaan. Wat zijn de ervaringen tot nu toe? Welke acties zal het Rijk in dit verband nog nemen?

PPS een containerbegrip

PPS is geen geneesmiddel, het is geen doel, maar het is een middel, begint De Mol. We maken ook graag onderscheid tussen een *concessie*-PPS en een *alliantie*-PPS. Bij een *concessie* blijft de regie nog in handen van de overheid; wel is er meer ruimte voor marktpartijen in innovatieve contractvormen. Een voorbeeld: V&W beantwoordt voor zichzelf de vraag 'Wat willen we?', benaderen vervolgens de markt en geven een opdracht. De markt wordt dus pas ingeschakeld wanneer de plannen al redelijk omliggend zijn. De overheid helpt ook met ontwerpen, uitvoeren en eventueel onderhoud.

Een *alliantie* is een echte samenwerking met andere partijen: er is sprake van gezamenlijke regie en het combineren van ambities in bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling. V&W en de 'markt' beginnen dus samen een avontuur en lossen samen eventuele problemen op. Dit zorgt wel voor meer onzekerheden.

Het kader van de beleidsomgeving waarbinnen PPS zich afspeelt, wordt gevormd door het nog te ontwikkelen nieuwe verkeers- en vervoerplan, de opvolger van het NVVP, Betrouwbaar op Weg, het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), het Aanbestedingsbeleid, de Nota Grondbeleid en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

PPS-ervaringen

PPS loopt vanaf 1998. De oogst tot nu toe is bescheiden. Het gaat ook nog vooral om concessie-PPS, zoals de Wijkertunnel en de HSL-Zuid. Met alliantie-PPS heeft V&W minder ervaring, hoewel er wel de nodige kansen aan de horizon gloren (Zuid-derzeelijn, A2 Maastricht, A4 Coentunnel, A4 Midden Delfland en A4 Westbrabant, Ruimte voor water enzovoort).

Wat zijn de lessen van de PPS-projecten tot nu toe? PPS biedt prima kansen op creatieve, innovatieve oplossingen, op sneller commitment, een betere prijs/kwaliteit-verhouding en een snellere realisatie van projecten. Maar een duidelijke les is ook dat PPS niet overal goed voor is. Het biedt bijvoorbeeld géén oplossing om een budgettekort aan te vullen als er geen uitzicht is op marktbatens. De werkwijze stelt hoge eisen aan procesorganisatie en de partijen moeten in staat zijn tot snelle en heldere besluitvorming. Ook mogen de transactiekosten van PPS niet worden onderschat.

PPS-ambities Kabinet

De Raad van Advies PPS en de Algemene Rekenkamer hebben beide geadviseerd door te gaan met PPS. De plannen zijn dan ook overgenomen in het strategisch akkoord van het (inmiddels gevallen) Kabinet, in de regeringsverklaring en in de Miljoenennota. Wel wordt gemaand tot (extra) zorgvuldigheid in de relatie met marktpartijen, gezien de bevindingen in de Bouwenquête.

Specifieke acties

Voor V&W geldt daarom dat het adagium voortaan is: actief PPS-kansen zoeken en maximaal benutten. Welke acties zullen er binnenkort genomen worden? Allereerst zullen de voorwaarden voor het MIT en de Spelregels voor natte infrastructuurprojecten (SNIP) moeten worden aangepast. Er moeten richtlijnen worden ontwikkeld voor het PPS-projecten. In 2003 zal RWS de V&W-knowhow op het gebied van *concessie*-PPS (contractering, innovatief opdrachtgeverschap) bundelen, mogelijk via het Expertise Centrum Opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat. Later in dat jaar zal ook bekeken worden hoe binnen V&W de knowhow omtrent de *alliantie*-PPS te bundelen.

Cases

Charles Petit gaat vervolgens nader in op enkele PPS-cases. In Badhoevedorp bijvoorbeeld loopt een belangrijke verbindingsweg dwars door de woonkern. Het is de wens deze weg te slopen en een nieuwe weg te leggen die (in een bocht) *langs* het dorp loopt. Probleem is echter dat de Minister van V&W had bepaald dat een en ander zelf gefinancierd diende te worden. Hoe dat op te lossen? Een calculatie leerde dat PPS uitkomst kan bieden: door op de vrijgekomen grond (waar de huidige weg ligt) huizen te bouwen, kan er voldoende geld worden gegenereerd om de nieuwe weg te financieren.

Een ander voorbeeld van PPS zijn de plannen voor de wijk Sijtwende, bij Voorburg. Hier is het de bedoeling de rondweg Den Haag 'in te pakken' door er huizen op te bouwen. Ook daar wordt wegbouw dus gecombineerd met huizenbouw. Dit project is in uitvoering en voor een belangrijk deel reeds gereed.

Traditionele contracten vs. geïntegreerde contracten

Een aantal verschillende contractvormen passeren nu de revue. Bij traditionele (niet-PPS) contracten blijven verreweg de meeste activiteiten bij de overheid – het opstellen van het programma van eisen, ontwerpen, onderhouden, financieren etcetera. Alleen voor het bouwen zelf wordt een opdrachtnemer gezocht. Vervolgens werden er ook zogenaamde geïntegreerde contracten gesloten. Die zijn er in eenvoudige vorm, DB (Design, Build), maar ook in vormen waarbij de opdrachtnemer het leeuwendeel voor zijn rekening neemt, zoals DBM (met ook Maintenance) en DBFMO (met Finance en Operate als extra).

Daarmee zijn we in feite al beland bij PPS. De opdrachtgever is dan 'de overheid' – gemeente, provincie, rijk – maar mogelijk ook in het gebied aanwezige bedrijven. Een van die partijen treedt op als 'hoofdopdrachtgever'. De opdrachtnemer is meestal een consortium van een ontwerper, bouwer en financier.

Normaliter dient er een aanbesteding uit te gaan om de opdracht te vergeven. Maar in deze projecten is het ook goed mogelijk dat bijvoorbeeld de aannemer (normaal een opdrachtnemer) de eigenaar is van de grond en dus mee wil beslissen. De grens tussen opdrachtgever en -nemer verdwijnt hiermee en derhalve ook de noodzaak om aan te besteden.

Dan is er ook het *interactiemodel*. Bij Tracéwetprocedures kan de inspraak van burgers en bedrijven gelijktijdig aan de procedure van aanbesteding plaatsvinden. Er is dan sprake van een voortdurende interactie tussen beide procedures. Of dat goed is, moet nog worden onderzocht.

Maar een dergelijk geïntegreerd contract biedt de mogelijkheid om het ontwerpen en calculeren van een project in de procedure naar voren te halen. Aan de hand van het programma van eisen op geschiktheid geselecteerde opdrachtnemers worden actief betrokken bij het ontwerpen en calculeren van het project. In een tweede of derde selectieronde wordt de opdracht voor het bouwen en exploiteren dan uiteindelijk gegund. Uiteraard kleven er allerlei haken en ogen aan zo'n gefaseerd selectieproces. Zo rijst er het probleem van het 'innovatieve idee'. Stel, een aannemer heeft een innovatief idee voor de uitvoering van het project. Hij zal dat idee graag als concurrentiewapen, als troef, willen uitspelen. Maar wanneer moet hij dat in zo'n gefaseerd selectieproces doen? En wanneer wil de opdrachtgever de troeven van de opdrachtnemers zien? Voor wat, hoort wat, daar kan geen misverstand over bestaan. Maar hoe dat zou moeten gebeuren, is nog lang niet duidelijk en zal ook van situatie tot situatie verschillen.

De Mol en Petit concluderen dat de huidige kaders voor PPS vooral ingericht zijn op een traditionele aanpak. Zij vinden dat het interactiemodel goede kansen biedt voor het vinden van optimale oplossingen. Het beperkt de transactiekosten. Integratie biedt meerwaarde, maar hoeveel is nog de vraag. De inleiders stellen ook vast dat samenwerken niet vanzelf gaat. Die conclusie zal iedereen die bij een PPS-project betrokken is (geweest) niet verrassen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

Voorkomen beter dan genezen?

Inleider: Arjan Driesprong, HDJZ

Beveiliging tegen hoogwater: rivierverruiming en noodoverloopgebieden

Na de hoogwaterproblemen in 1995 is er veel werk verzet om onze dijken te versterken. De meeste van dergelijke projecten zijn net afgerond of in de laatste fase. Niettemin blijken er alweer nieuwe grootschalige inspanningen noodzakelijk om laaggelegen Nederland ook op langere termijn veilig te stellen. Alleen maar (nog meer) dijkversteving is niet overal een optie. Wat dus te doen? 'Rivierverruiming' lijkt het toverwoord. De rivier zou verbreed en verdiept kunnen worden. Dijken moeten worden teruggelegd en soms nog verhoogd. Gebieden moeten worden gereserveerd voor retentie en noodopvang. Wellicht worden "groene rivieren" aangelegd.

Arjan Driesprong bespreekt in zijn presentatie de vraag met welk juridisch instrumentarium dit alles moet worden gerealiseerd. Een juridische basis is er, maar er dient het nodige aangepast en uitgebreid te worden om klaar te zijn voor ingrijpende maatregelen als noodopvang.

Wat is veilig?

Driesprong begint met het maken van een kanttekening: veiligheid is een relatief begrip. Men berekent bijvoorbeeld de norm voor dijken op basis van de kans dat deze doorbreekt bij een bepaalde hoeveelheid water. Maar hoe hoog of laag leg je de lat? Als je zou uitgaan van een te kleine kans op overstromingen, dan gaat dat ten koste van het landschap en dat is politiek niet te verkopen. Wat we als veilig beschouwen, is dus uiteindelijk politiek gekleurd.

Veiligheid en hoogwater: juridische inbedding

Het juridische kader voor de kwestie veiligheid en hoogwater wordt primair gevormd door de Wet op de Waterkering. We citeren uit de considerans: "...dat het gewenst is algemene regels te stellen omtrent de mate van beveiliging die in onderscheidene gebieden moet zijn gewaarborgd, alsmede procedurele voorzieningen te treffen om een versnelde uitvoering van nieuwe of versterkingswerken - met het oog op het zo spoedig mogelijk bereiken van die mate van beveiliging - te kunnen verzekeren". Merk op dat er inderdaad wordt gesproken over een "mate van beveiliging" en over "procedurele voorzieningen", oftewel juridische instrumenten. De wet is van toepassing op een aantal specifiek genoemde dijkkringgebieden en primaire waterkeringen. Die gebieden kennen alle een eigen veiligheidsnorm: een gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de waterkering moet zijn berekend. De wet voorziet in een systematiek van een vijfjaarlijkse vaststelling van Maatgevende Hoogwaterstanden (MHW's) en een vijfjaarlijkse toetsing van veiligheid.

Het motief om te differentiëren naar veiligheidsniveau is duidelijk: overstroming in het ene gebied is nu eenmaal rampzaliger dan in het andere gebied. Bepalende factoren zijn onder meer bevolkingsdichtheid, het economische belang en de cultuur- en landschapswaarde.

Eens veilig altijd veilig?

Het probleem met de Wet op de Waterkering is echter dat men er van was uitgegaan dat na aanpassing, ophoging en uitbreiding van de dijken een situatie zou ontstaan van 'eens veilig, altijd veilig'. De gedachte was dat na een eenmalige aanpak er alleen nog onderhoud nodig zou zijn. Dat is helaas niet waar gebleken. Zoals in het begin van dit verslag werd opgemerkt, zijn de dijken net allemaal fors versterkt, maar voldoen ze nu al niet meer aan de norm. Nederland is dus 'onveilig'. Wat daaraan te doen? Er zijn twee oplossingsrichtingen: 1) het verder verhoogen/verzwaren van de dijken en 2) het creëren van ruimte voor de rivier. Het eerste alléén is gezien alle eerdere inspanningen niet voldoende. Bij dat laatste kunnen we denken aan een verdieping van het winterbed en het zomerbed, maar ook aan noodoverloop. Met die laatste optie doelen we op de mogelijkheid de afvoer van de rivieren te regelen indien er toch overloop dreigt.

Ruimte voor de rivier

Om ruimte aan de rivier te kunnen geven, zijn macroplanning en coördinatie essentieel. Er moet dus een planologische kernbeslissing (PKB) worden opgesteld die ingaat op kwesties als het opknippen van het totale project in deelprojecten, de vorm van de rivierverruiming en het bevoegde gezag voor de deelprojecten.

Aan de (deel)projectbesluitvorming moeten vervolgens de nodige eisen worden gesteld. Die kunnen gericht zijn op kwaliteit (maatschappelijk en juridisch), efficiency en snelheid; er moet voldoende ruimte blijven voor de taken en verantwoordelijkheden van andere overheden; er mogen geen doublures in de besluitvorming voorkomen; beslissingen moeten kunnen doorwerken in verdere besluitvorming (bijvoorbeeld RO); en de besluitvorming moet gecoördineerd zijn.

Tot slot moeten er uitvoeringsbeslissingen worden genomen voor het doorlopen van procedures als vergunning-, onteigening- en nadeelcompensatieprocedures.

Wetgeving en rivierverruiming

Hoewel deze PKB er nog niet is, is het wel belangrijk de wetgeving alvast voor te bereiden. Op het moment dat de PKB dan moet worden uitgevoerd (2005), is er in ieder geval een adequaat instrumentarium.

Welke relevante wetgeving is er al? Driesprong noemt de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Ontgrondingenwet en de Tracéwet. Maar er staat ook nog het nodige op stapel:

- Wet Rijksprojectenprocedure (RPP). Het wetsvoorstel hiertoe ligt op dit moment nog bij de Eerste Kamer. De RPP is van toepassing als het gaat om een nationaal ruimtelijk project, waarbij het rijk van begin tot einde verantwoordelijk is.
- Herziening Wet op de Waterkering. De herziene planprocedure (artikel 7 e.v.) is ook van toepassing op rivierverruiming door dijkverlegging. Omdat er behoefte bestaat aan een prealabel besluit (PKB) is er ook een nieuw artikel 6a.
- Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (voor rijk, gemeente, provincie). Deze wordt waarschijnlijk in het najaar van 2002 bij de Tweede Kamer ingediend.

Commissie Luteijn

In 2001 is de Commissie Luteijn ingesteld. Als taak kreeg de Commissie mee om advies uit te brengen over "gecontroleerd overstromen" als middel om in extreme situaties het risico te verkleinen van overstroming van bepaalde gebieden (dijkkringen) door de Rijn en Maas. Ook werd advies gevraagd over deelonderwerpen als sturing en regie, bestuurlijk-juridische vervolgstappen en rampenbesluitvorming. In juli 2002 was het rapport gereed. Over het zogenaamde 'restrisico' werd opgemerkt dat noodoverloopgebieden inderdaad nuttig zijn als aanvullend instrument.

Want hoewel de kansen op problemen op zich klein zijn, zijn de gevolgen groot, zoals blijkt uit bijgaande tabel.

Kosten en baten in hoofdlijnen:

	Aantal te evacueren mensen	Schade bij overstroming	Investeringskosten
Zonder noodoverloop	500.000	€ 55 miljard	0
Met inzet voorgestelde noodoverloopgebieden	35.000	€ 0,7 miljard	€ 1,25 miljard

Juridische kwesties

Wie zou bij zo'n noodoverloop het bevoegd gezag moeten zijn? Luteijn's antwoord is stellig: het Rijk. De problematiek is immers gemeente- en provinciegrensoverschrijdend; ook gaat het om het hoofdwatersysteem. Daarbij komt dat de kennis voor een juiste beslissing niet lokaal/regionaal aanwezig is. Ook is het waterschap 'slechts' een functioneel bestuur.

Wat het besluitvormingsinstrumentarium betreft, wordt een onderscheid gemaakt tussen aanwijzing en ingebruikstelling. De aanwijzing moet al worden gemaakt 'in tijden van vrede'. Hierbij worden alle belangen integraal afgewogen. Mogelijk moeten er planologische beperkingen worden opgelegd aan een gebied door een ruimtelijk besluit. Dat instrumentarium is er of komt voorhanden: PKB, RPP en een herziening van de WRO.

Het ingebruikstellingsbesluit is dan meer een soort rampenbesluit, voor 'tijden van nood'. Normaliter geldt dan de Wet Rampen en Zware Ongevallen, maar die is te decentraal en past niet bij de gewenste centrale rijksbevoegdheid. De rijksbevoegdheid tot het nemen van een ingebruikstellingsbesluit is dan ook vooralsnog onvoldoende voorhanden.

Het onderscheid tussen de aanwijzing en de ingebruikstelling is ook vanuit de optiek van schadevergoeding zeer wenselijk. Op het moment dat de aanwijzing van een gebied tot noodoverloopgebied plaatsvindt, dient voor belanghebbenden zicht te bestaan op de omvang/wijze van schadevergoeding na inundatie.

Vervolg

Naar verwachting zal het Kabinet in het voorjaar van 2003 een standpunt innemen. Daarna zal de Tweede Kamer het standpunt bespreken, waarna er een op de materie toegesneden wet ("de Lex Luteijn") kan worden opgesteld.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

Gevolgen van de instelling Inspectie Water voor de BJ-functie van RWS

Inleiders: Paula van Teylingen, IVW/DW
Bart Teeuwen, HKW/R

Begin 2002 (Besluit Secretaris-Generaal Pans d.d. 14 februari) is binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat overeenstemming bereikt over de taakverdeling tussen Rijkswaterstaat en de Inspectie Verkeer en Waterstaat-Divisie Water (IVW/DW) op het terrein van de natte waterstaat. De nadere uitwerking daarvan heeft gestalte gekregen in protocollen van overdracht en samenwerking, een instellingsbeschikking en een aanpassing van de mandaatsregeling IVW. Op basis van deze documenten zal de nieuwe IVW/DW haar feitelijke werkzaamheden per 1 januari 2003 starten.

Welke gevolgen heeft deze taakverdeling voor de BJ-functie van RWS? Worden bepaalde BJ-taken bij de regionale directies afgestoten? Krijgen de RD's te maken met een dubbele aansturingsrelatie (IVW en HKW/R)? Worden er nu meer systematisch juridische audits uitgevoerd?

Taken IDV/DW

Paula van Teylingen, senior inspecteur/coördinator van IVW/DW bijt het spits af met een presentatie over de wordingsgeschiedenis, de beoogde blauwdruk voor de organisatie en de taak van de IVW/DW. Zij begint met het aanstippen van de problematiek rond de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. Een problematiek die de aanleiding vormde voor de oprichting van een Inspectie Verkeer en Waterstaat, met een Divisie Water voor het toezicht op de uitvoering van de vergunningverlening/handhaving van de watermilieuwetten door RWS. "RWS en IVW/DW kunnen niet los van elkaar opereren. RWS heeft de praktijkkennis die nodig is om bruikbare kaders en richtlijnen te maken. Vergunningverlening en handhaving vullen elkaar aan en ondersteunen elkaar ten behoeve van de beoogde maatschappelijke effecten", stelde Paula van Teylingen. De Divisie Water zal per 1 januari 2003 taken overnemen van RWS. Tot aan oktober is er hard gewerkt aan de diverse documenten waaronder de overdrachts- en samenwerkingsprotocollen. Van Teylingen: "Wij gaan heel sterk werken op basis van risicoanalyses. Daardoor zullen we ook doelgerichte inspanningen kunnen leveren." De taak van IVW/DW wordt op hoofdlijnen het werken aan een beter waterbeheer. Om dit te realiseren zal IVW/DW zich bezighouden met:

- Vergunningverlening en handhaving "eigen werken" (milieu- en niet-milieuwetten).
- Het uitvoeren van audits op alle natte wetten (milieu en niet-milieu).
- Aansturen (kaders en richtlijnen) vergunningverlening en handhaving milieuwetten.

"Het oogmerk is om te komen tot een voor burgers en bedrijven transparante manier van werken. Met meer uniformiteit, duidelijk resultaatgericht en publieksvriendelijker", onderstreept Van Teylingen.

De werkzaamheden op de hier genoemde aandachtsgebieden worden in een jaarplan beschreven. De vergunningverlening in het kader van de milieuwetten wordt, net als nu het geval is, onder verantwoordelijkheid van de RWS uitgevoerd.

Organisatie

Aan de hand van een organogram schetst Paula van Teylingen vervolgens de organisatie van de IVW. Er komt een directeur-hoofdinspecteur, een ondersteunende staf en vier units: Kennis & Advies, Audit, Handhaving en Vergunningverlening. Bij elkaar zo'n 50 fte. "De juridische functie is niet expliciet ingevuld. Er wordt gedacht om vijf à zes juristen verspreid over de diverse units in te zetten. Dat moeten breed inzetbare juristen zijn, want IVW heeft expertise nodig op alle 'natte' wetten. De meerwaarde van IVW zit in een flexibele organisatie, waarin werken in teamverband vooropstaat. De invulling van de organisatie is nog niet helemaal uitgekristalliseerd", aldus Van Teylingen.

Voor het bouwen van de Divisie Water is een plan van aanpak opgesteld aan de hand waarvan deze divisie nu wordt ingevuld. Alles is nu zover gereed dat IVW/DW per 1 januari van start kan gaan.

Een deelnemer stelt de vraag wat nu tot het instrumentarium van de Inspecteur IVW behoort. Voert de IVW/DW ook zelf taken uit? Gaan IVW inspecteurs op pad? Het antwoord luidt: IVW voert vergunningverlening en handhaving eigen dienst uit, maar de ontwerpvergunning wordt voorbereid door de RD's. De mensen van IVW/DW gaan niet zelf naar bedrijven, die uitvoering blijft bij RWS. Het is wel de bedoeling dat zo nu en dan meegelopen wordt om een praktijkgevoel te houden. "Waarom dan een inspectie, is dat dan transparant?", wil een ander weten. Paula van Teylingen: "De divisie Water zal prioriteiten stellen, het kader en de bandbreedte aangeven en aan de buitenwereld verantwoording afleggen via openbare rapportages. Dat moet een meerwaarde opleveren en maakt een onafhankelijke inspectie goed zichtbaar."

Kwaliteit

Een deelnemer stelt de vraag hoe de juridische kwaliteit binnen IVW geborgd zal worden? Paula van Teylingen antwoordt dat IVW zitting zal hebben in het POBJ, in de bekende netwerken en overlegsgremia – dus op de voor BJ'ers bekende manier – waar aandacht aan de juridische kwaliteit besteed zal blijven worden. Een andere deelnemer vraagt zich af hoe BJ'ers, die immers per definitie een luis in de pels zijn, binnen IVW nog wel de nodige overredingskracht hebben wanneer ze verspreid door de organisatie te werk worden gesteld. Het antwoord van Paula van Teylingen daarop luidt dat de toezichtstaak van de BJ-functie nog niet echt grijpbaar is. "We moeten zorgen dat de BJ-deskundigheid breed verankerd is binnen Divisie Water, maar toch ook de eigen kwaliteit kan blijven waarborgen." Bart Teeuwen vult daarop aan dat juristen van IVW, gezien hun beperkte aantal, ongetwijfeld samenwerking zullen zoeken met juristen bij de RD's. "Daarin zal niet zoveel veranderen", verwacht hij. "Wat wél zal veranderen is de aansturing. En de meest vergaande veranderingen zullen zich voltrekken op het gebied van de audits. Voorheen vonden die meer intuïtief plaats. Dat zal straks gebeuren op basis van een risicoanalyse, afhankelijk van de initiatieven van IVW. We moeten beseffen dat IVW en RWS onderdeel zijn van één V&W-organisatie. Die onderdelen moeten zodanig met elkaar worden verbonden dat het totaal meer is dan de som der delen. Tot op een concreet geval zal de verantwoordelijkheid voor de handhaving van natte milieuwetten bij IVW liggen. Uitvoering is een taak van RWS. In een jaarplan worden taakafspraken gemaakt.

Consequenties BJF

Bart Teeuwen, adviseur bij de Stafdienst Bestuurlijk Juridische Zaken van het Hoofdkantoor, zoomt vervolgens in op de consequenties van de instelling van een IVW/DW voor het dagelijks werk van de BJ-medewerkers van de regionale directies. De gevolgen hebben betrekking op de toepassing van acht natte waterwetten: Wet Verontreiniging oppervlaktewateren, Wet Verontreiniging zeewater, Wet op de Waterhuishouding, Wet Milieubeheer, Wet Bodembescherming (de zogenaamde milieuwetten), Wet Beheer rijkswaterstaatswerken, Ontgrondingenwet en Scheepvaartverkeerswet (de zogenaamde niet-milieuwetten). Teeuwen pakt er de protocollen van overdracht en samenwerking bij en wijst erop dat deze documenten belangrijk zijn voor de heldere taakafbakening en een goede samenwerking tussen RWS en IVW. "Het zijn gelukkig geen dikke documenten geworden maar beknopte protocollen van een paar A4-tjes", stelt hij tevreden vast.

Om te weten hoe de vlag er kwalitatief bij hangt, heeft een RWS-projectteam van het Hoofdkantoor een onderzoek verricht naar de huidige kwaliteit van de uitvoering van de acht natte wetten door de regionale directies. Daarbij is gekozen voor een kwalitatief onderzoek op basis van gestructureerde interviews. Het onderzoek richtte zich niet op de kwaliteit van de producten (vergunningverlening en handhaving) zelf, maar op de kwaliteit van de interne organisatie om deze producten tot stand te brengen. De uitkomsten van de gevoerde gesprekken zijn opgenomen in verslagen per directie. Op 25 en 26 september is een RWS-brede werkconferentie gehouden waarin deze 'foto's' tegen het licht zijn gehouden. De 'foto's' en het verslag van deze werkconferentie worden verwerkt in een eindrapport waaraan de projectgroep nu de laatste hand legt. Wat zijn de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek?

Algemene conclusies Natte waterstaatswetten

Teeuwen presenteert een aantal sheets met conclusies. De hoofdconclusies en aandachtspunten luiden als volgt:

- onvoldoende doorvertaling van landelijk beleid naar uitvoeringskaders (ontbreken uniformiteit);
- geen structurele prioritering op basis van risicoanalyse;
- werkprocessen nauwelijks beschreven en geborgd;
- HK niet zichtbaar; weinig facilitatie, aansturing, coördinatie;
- landelijke overleggen ontoereikend (komt alom als klacht naar voren);
- geen RWS-brede aanpak van databeheerssystemen met uitzondering van WVO (WVO Info);
- aansluiting competenties medewerkers; ongunstige arbeidsmix en problemen op de arbeidsmarkt.

Op het gebied van de vergunningverlening eigen dienst was de conclusie eveneens dat de werkprocessen niet optimaal georganiseerd waren en dat het schortte aan onderlinge afstemming. "Nu dit taakonderdeel, met uitzondering van de vergunning eigen dienst Wbr-droog, bij het hoofdkantoor weggaat naar IVW is dat dus een punt van aandacht voor IVW", stelt Teeuwen.

Wennen

In antwoord op de vraag hoe het zit met de vergunningen "eigen werken" antwoordt Teeuwen: "In de huidige werkwijze worden die helemaal voorbereid door de RD. HK zorgt voor de formele afhandeling. Deze werkwijze is vastgelegd in de Instructie vergunning eigen dienst Wbr. Punt van aandacht is dat in meer dan de helft van de gevallen een vergunningaanvraag zonder tussenkomst van D3 naar HK wordt gestuurd. Ook komt het voor dat directies de vergunningaanvraag pas bij HK indienen na afhandeling van de bedenkingen die zijn ingebracht in het kader van de

terinzagelegging van de ontwerpbeschikking. In beide situaties wordt niet conform de Instructie gehandeld. Hoe IVW daar in de toekomst mee omgaat, zal de praktijk leren." Behandeling van bezwaren en beroepen zullen volgens Teeuwen ook in de nieuwe situatie een taak van de RD's blijven. IVW zal zich naar verwachting beperken tot de formele afhandeling. Teeuwen voorziet dat het wennen aan de nieuwe situatie wel enige tijd zal vergen. Samenspraak blijft belangrijk. "Ook in situaties waarin RWS een financieel belang heeft en kwetsbaar is vanwege een mogelijke verstrengeling van belangen, is het van het grootste belang dat we in nauwe samenwerking met elkaar opereren", beklemtoont Paula van Teylingen. Er is dus nog flink wat werk aan de winkel.

Ontwikkelingen handhaving milieuwetgeving

Inleider: Reiny Kuiper, HDJZ

Een van de conclusies van het Tweede Nationale Milieubeleidsplan was, dat het instrumentarium voor de handhaving van het milieurecht op een aantal plaatsen verbetering behoefde. Dit heeft geresulteerd in het wetsvoorstel Handhavingsstructuur dat in juni 2002 voor advies is aangeboden aan de Raad van State. Rijkswaterstaat speelt bij de handhaving van de milieuwetgeving een belangrijke rol, zeker als het gaat om de waterkwaliteit. Genoeg reden voor inleider Reiny Kuiper om nader op dit wetsvoorstel in te gaan.

Inleiding

Aan milieuwetgeving in Nederland geen gebrek. In de jaren zestig werd de Hinderwet uitgebreid met "sector"-wetten, zoals de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO, in 1969), de Wet inzake de Luchtverontreiniging (1972) en de Afvalstoffenwet (1975). Eind jaren zeventig koos men weer voor een bredere (niet-sectorgewijze) aanpak met de Wet Algemene bepalingen Milieuhygiëne (1979). In 1993 ten slotte volgde de Wet Milieubeheer, die inmiddels is uitgegroeid tot een soort Wetboek Milieubeheer-zonder-water.

Toch werd in het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan geconstateerd dat het instrumentarium voor de handhaving van het milieurecht verbeterd kon worden. Verder onderzoek leidde in 1997 tot het rapport "Handhaven met effect". De Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Justitie gaven vervolgens in hun zogenaamde augustusbrief (1997) verder aan hoe zij die effectieve handhaving van de milieuregeling willen bereiken. Zij zijn daarbij uitgegaan van drie sporen:

1. verbetering van het juridische handhavingsinstrumentarium;
2. gezamenlijke strategiebepaling door alle betrokken handhavingsorganen;
3. structurele en systematische samenwerking op uitvoerend niveau.

De brief hamerde vooral op de verbetering van de gezamenlijke strategiebepaling en de structurele en systematische samenwerking op uitvoeringsniveau. Bij de handhaving zijn immers zeer veel instanties betrokken – gemeenten, waterschappen, provincies, regionale structuren, de ministeries V&W, VROM, LNV, Justitie en BZK, alsmede het OM en de politie – en dat vereist een nauwe samenwerking. Werd die niet beter, zo stelde de brief dreigend, dan zou de samenwerking afgedwongen worden met een wettelijke regeling.

Wetsvoorstel Handhavingsstructuur

Al vrij snel werd duidelijk dat die wettelijke regeling er inderdaad moest komen. Eind 2001 kwam VROM met een eerste ambtelijk concept. Het Wetsvoorstel Handhavingsstructuur, waarop deze presentatie met name betrekking heeft, maakt als zodanig deel uit van het eerste spoor. Maar praktisch gezien betreft het vooral ook (de regeling van) beide andere sporen en in het bijzonder de samenwerking met betrekking tot spoor drie.

De kern van het wetsvoorstel bestaat uit een wijziging en een uitbreiding van hoofdstuk 18, Handhaving, van de Wet Milieubeheer. Het voorstel biedt het wettelijke kader voor de beoogde verbetering en professionalisering van de handhaving. Op dit moment (oktober) ligt het wetsvoorstel nog voor advies bij de Raad van State, zodat de exacte tekst nog niet is vrijgegeven. De hoofdpunten zijn echter al wel bekend. Het gaat, kort samengevat, om de volgende vijf punten:

1. Meer centrale aansturing

Het huidige artikel 18.3, met de verplichting tot regelmatig overleg en afstemming over de milieuhandhaving, wordt vervangen door een bepaling waarin een algemene zorgplicht wordt opgelegd aan alle bij de handhaving betrokken bestuursorganen.

Hierbij heeft Gedeputeerde Staten (GS) een coördinatieverplichting; die is er ook voor de minister van VROM voor zover de coördinatie het provinciale belang te boven gaat. De verplichting tot regelmatig overleg is in het voorstel in uitgebreidere vorm opgenomen.

2. Kwaliteitseisen

Er zal een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden vastgesteld met een aantal 'kwaliteitseisen'. De AMvB zal in ieder geval regels bevatten met betrekking tot:

- de uitoefening van de handhavingsbevoegdheden en het toezicht op de naleving;
- de samenwerking en afstemming door bestuursorganen onderling;
- de samenwerking en afstemming door toezichthouders onderling;
- de verstrekking van inlichtingen tussen bestuursorganen en toezichthouders onderling.

3. Bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen

GS kunnen, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, aan B&W of aan het dagelijks bestuur van een waterschap een aanwijzing geven met betrekking tot de gestelde kwaliteitseisen.

4. Regionale handhavingsdiensten

Als het overleg tussen de betrokken ministers en GS niet tot het gewenste resultaat leidt, kan een provinciale of regionale handhavingsdienst worden ingesteld. Een dergelijke dienst heeft tot taak toezicht te houden op de naleving; het bereidt de uitoefening van handhavingsbevoegdheden voor; en oefent bestuursdwang uit, legt dwangsommen op of trekt vergunningen/ontheffingen in. Merk op dat de *bevoegdheid* om handhavend op te treden (bestuursdwang etcetera) niet overgaat op zo'n milieudienst, maar bij het bestuursorgaan blijft.

De minister van VROM kan, in overeenstemming met de betrokken andere minister, indien nodig aan GS een aanwijzing geven over de instelling van een handhavingsdienst of een bestaande dienst.

5. Vorderingsbevoegdheid en bevoegdheid in de plaats te treden

Ten slotte biedt het wetsvoorstel de betrokken minister de mogelijkheid te vorderen dat GS, B&W of een waterschap de bestuurlijke handhavingsinstrumenten aanwenden. Als zij niet aan een dergelijke vordering gehoor geven, kan de minister in de plaats treden van het nalatige bestuursorgaan en de maatregel zelf nemen.

Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Water

De handhaving, de aansturing van de handhaving en auditing van de kwaliteit van de handhaving behoren in de nabije toekomst tot de verantwoordelijkheid van de

Inspectie Verkeer en Waterstaat-Divisie Water (IVW-Water). Daarmee wordt duidelijk dat de inhoud van het Wetsvoorstel Handhavingsstructuur en de daarin toegekende bevoegdheden van groot belang zijn voor de IVW-DW. Immers, het wetsvoorstel spreekt een aantal maal over de "betrokken minister"; gaat het om handhaving van de milieuwetgeving waarvoor de minister van V&W verantwoordelijk is, dan wordt daarmee dus de minister van V&W bedoeld. Aangezien de bevoegdheden van de minister op het gebied van de handhaving vrijwel volledig zullen worden gemandateerd aan IVW-DW, zal de Inspecteur-Generaal feitelijk gebruik maken van die bevoegdheden. Dat betekent dat IVW-DW die bevoegdheid namens de minister kan hanteren indien "dat in het belang van de bescherming van het milieu geboden is". De te ontwikkelen AMvB Kwaliteitseisen zal daarbij een belangrijke maatstaf vormen.

Discussiepunten en stellingen

Kuiper besluit de workshop met een discussie over een aantal stellingen. Een impressie.

Stelling: *Op lokaal of regionaal niveau wordt ondanks twintig jaar intensivering van de handhaving over het algemeen te weinig aandacht besteed aan de handhaving van de milieuwetgeving; daarom is het goed dat er meer centrale aansturing komt.*

De vraag is natuurlijk of je praktische problemen oplost door iets aan de bevoegdheden te wijzigen. Je moet je eerst zien vast te stellen *waarom* er al die tijd te weinig aandacht was voor handhaving. Mogelijk speelt bij kleine gemeenten een gebrek aan kennis een rol. Belangrijker echter lijkt het gegeven dat de gemeenten vaak andere prioriteiten hebben – wat weer is terug te voeren op een geldprobleem. Geld 'geoomerkt' voor milieuhandhaving vloeit dan, via omwegen, de gemeentekas in. Maar ook de politieke cultuur speelt een rol: veel lokale bestuurders voelen er weinig voor daadwerkelijk te handhaven. Een meer centrale aansturing zou er dan toe bij kunnen dragen dat de handhaving niet te veel van de politieke dadendrang afhangt.

Stelling: *Door de centrale overheid voorgeschreven samenwerking, afstemming en coördinatie zal leiden tot een betere en meer gestructureerde aanpak van de handhaving van milieuvoorschriften.*

Er bestaat de nodige scepsis onder de aanwezigen. Zo is het probleem bij samenwerking vaak dat men naar elkaar gaat zitten kijken – het is makkelijk je te verschuilen achter de verantwoordelijkheden van de ander. Ben je individueel verantwoordelijk, dan ben je ook meer aanspreekbaar. In dat opzicht zouden verdergaande samenwerking en coördinatie dus kunnen leiden tot een verslechtering van de situatie.

Stelling: *Ondanks de meer centrale sturing en de voorgeschreven samenwerking, afstemming en coördinatie is het noodzakelijk dat de provincie en – getrapt – ook de minister van VROM als stok achter de deur de mogelijkheid krijgen een regionale handhavingsdienst in te stellen.*

De eerste reactie op de stelling, is een vraag: waarom komen er regionale handhavingsteams en geen nationale? Reiny Kuiper antwoordt dat er nog veel autoriteit bij de provincie ligt en dat het een brug te ver zou zijn om die laag nu over te slaan. Bovendien is de politieke teneur juist om meer lokaal te organiseren. Het zal voorlopig dus blijven bij alleen landelijk overleg.

Wat de stelling betreft, vindt de groep dat er op zich niks mis is met die stok achter de deur. Het zal alleen geen populaire organisatie worden, zo'n handhavingsdienst.

Stelling: *De mogelijkheid aanwijzingen te geven aan de waterkwaliteitsbeheerders en desnoods in hun plaats te treden, is onontbeerlijk voor de provincie en het rijk (VROM of V&W) ten aanzien van de waterschappen.*

De waterschappen doen het goed, dus die mogelijkheden zijn hooguit een stok achter de deur. Niettemin is het handig om te hebben: de kracht van een stok achter de deur ligt immers niet zozeer in het gebruik ervan, maar in de *mogelijkheid* die te gebruiken. Bovendien kun je dan aan de Europese Unie laten zien, dat je je zaken keurig hebt georganiseerd.

Stelling: *Het wetsvoorstel voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van V&W ten aanzien van de waterschappen wegens het niet voldoen aan de handavingskwaliteitseisen. Maar zou een structureel toezicht (bijvoorbeeld door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Water) op de uitvoering en de handhaving van de milieuwetgeving niet beter zijn? Tijdig signaleren in plaats van wachten tot het (bijna) misgaat?*

Na enige discussie concluderen de aanwezigen dat toezicht wel beter is dan wachten tot het misgaat, maar dat er tot nu bij Rijkswaterstaat (de Waterschappen) niet zoveel misgaat. Een uitgebreide toezichtorganisatie opzetten zou dan een wat overdreven inspanning zijn met maar weinig rendement.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

Geen dag zonder octrooien: innovatie en octrooien

Inleiders: Louis Verduin Lunel, DNB

Clea Witteman, Bureau voor de Industriële Eigendom

De design wekker die ons doet ontwaken, de vertrouwde DE-koffie die we op kantoor drinken, het boek dat we 's avonds lezen, de cd die we beluisteren – het zijn allemaal voorbeelden van intellectuele eigendommen. Bepaalde typen eigendommen, zoals boeken en cd's, zijn min of meer automatisch beschermd; voor andere intellectuele eigendommen zal de ontwikkelaar bijvoorbeeld een octrooi moeten aanvragen om aanspraak te kunnen maken op eigendomsrechten. Hoe staat het wat dat betreft met Rijkswaterstaat? Ook Rijkswaterstaat doet het nodige aan 'research en development'. Hoe een nieuw proces (bijvoorbeeld voor het leggen van veiliger en milieuvriendelijker asfalt) te beschermen?

De workshop van Lunel (inleiding) en Witteman (presentatie) heeft als doel de aanwezigen bewust te maken van het nut en de noodzaak van octrooiering. Een octrooi biedt immers niet alleen een bescherming van het 'gedachtegoed', maar het is ook een vermogensbestanddeel.

Verschillende eigendomsrechten

Intellectuele eigendomsrechten bestaan er in een aantal vormen. Heel bekend is het auteursrecht. Die heeft betrekking op letterkunde, wetenschap en kunst en treedt van rechtswege ('vanzelf') in. De volgende industriële eigendomsrechten vereisen echter een officiële registratie of deponering:

- Octrooi: voor product, productieproces of werkwijze
- Merk: voor woordmerk, beeldmerk of onderscheidende verpakking (Coca Cola-fles, Heineken-logo etcetera)
- Model: auto, vaas, design

Rijkswaterstaat zal normaliter vooral met het octrooi te maken krijgen.

Definitie

Een octrooi is een door de overheid verleend monopolie aan de uitvinder om zijn technische uitvinding te exploiteren voor een bepaalde tijd (in Nederland zes of twintig jaar). Het octrooi is dus een verbodsrecht. De octrooihouder kan anderen (concurrenten) verbieden de geoctrooieerde uitvinding te vervaardigen, gebruiken, verkopen, verhuren, toe te passen enzovoort. Wanneer er inbreuk wordt gemaakt op het octrooi, dan heeft de houder de mogelijkheid om juridische actie te ondernemen.

De octrooihouder hoeft de uitvinding natuurlijk niet voor zichzelf te houden. Hij kan het ook 'exploiteren' door licenties te verlenen. Er bestaan ook 'dwanglicenties'. Deze worden bijvoorbeeld verstrekt als een octrooihouder het recht al enkele jaren zonder goede redenen niet gebruikt, terwijl anderen het juist wel willen toepassen.

Het octrooi is overigens ook een *vermogensbestanddeel*: het kan verkocht worden, er kan beslag op worden gelegd of het kan worden verpand.

De verlening van een octrooi

Octrooien worden verleend voor iedere uitvinding op alle gebieden van de techniek (product of werkwijze), als deze nieuw, inventief en industrieel toepasbaar is. *Nieuw* wil zeggen dat de uitvinding niet tot de stand van de techniek behoort, oftewel: wat nog niet voor het publiek bekend is gemaakt, in welke vorm dan ook, vóór de dag van de octrooiaanvraag. Een belangrijke factor hierbij is of het openbaar bekend is of niet. Zo is er verschil tussen een beschrijving die ligt opgeslagen in een openbare bibliotheek (wel 'nieuwheids-schadelijk') en een beschrijving in een bibliotheek die alleen toegankelijk is voor leden van een universiteit (niet 'nieuwheids-schadelijk'). Het Bureau voor de Industriële Eigendom (Bie) kan desgewenst onderzoek naar de 'nieuwheid' verrichten. Het biedt echter geen garantie.

Dat de uitvinding ook *inventief* moet zijn, betekent dat het gezien de stand van de techniek niet vanzelfsprekend mag zijn. Graadmeter is wat een gemiddelde vakman als voor de hand liggend dan wel inventief beschouwt.

Industrieel toepasbaar wil zeggen dat de uitvinding tot een praktische resultaat leidt, het moet de stoffelijke productie betreffen (methodes zijn dus niet octrooieerbaar) en de octrooiaanvraag dient zo geschreven te zijn dat het door een deskundige kan worden begrepen en toegepast.

Inbreuk

Aldus kan een bedrijf of organisatie de eigen ontwikkelingen beschermen en eventueel terugverdienen (al dan niet door licenties). Maar het is natuurlijk ook mogelijk dat dezelfde organisatie juist inbreuk maakt op de octrooirechten van een andere partij. Dat zou ook Rijkswaterstaat kunnen overkomen. Clea Witteman noemt het voorbeeld van GSM-parkeren (betaald parkeren op straat, waarbij je via je mobiele telefoon betaalt). Gemeenten als Rotterdam, Den Haag en Groningen hadden het systeem al met succes doorgevoerd, maar: er was voor het systeem octrooi verleend. De octrooihouder stelt dus dat de projecten illegaal zijn.

Hoe in zo'n situatie te handelen? Mogelijkheid één is *negeren en doorgaan*. De beschuldigde partij kan zich daartoe afvragen: wordt er wel inbreuk gemaakt? in welk land is het octrooi geldig? is de duur van het octrooi niet verstreken? is de jaarlijkse instandhoudingstakse wel betaald? is het wel de octrooihouder zelf die mij aanspreekt? enzovoort.

Een tweede mogelijkheid is te *onderhandelen* met de octrooihouder. Je kan wellicht een licentie nemen, een crosslicentie aangaan, technologie ruilen of de octrooirechten kopen. Het octrooierecht kan ook *juridisch betwist* worden bij bijvoorbeeld het Europees Octrooibureau; of je kunt het octrooi door de rechter laten vernietigen. De laatste mogelijkheid is om een *alternatieve technologie* te bedenken waarbij het octrooierecht van de andere partij wel goed wordt omzeild.

Wat de verstandigste handelwijze is, verschilt natuurlijk per casus. Een octrooigemachtigde kan eventueel helpen bij het verrichten van het onderzoek en de nodige adviezen verstrekken.

Welke mogelijkheden zijn er?

Terug naar de eigen uitvindingen. Stel dat je inderdaad een nieuwe, inventieve en industrieel toepasbare uitvinding doet, is een octrooi dan altijd de beste oplossing? Niet altijd en het is in ieder geval niet de enige mogelijkheid. Zoals besproken, is het voordeel van een octrooi natuurlijk dat de ontwikkelingskosten kunnen worden terugverdiend (door alleenrecht, of juist door licentieverlening/octrooiverkoop etcetera). Maar het nadeel is dat de verleningsprocedure duur is. Bovendien: het octrooierecht zegt op zich nog niets, want als er door een ander inbreuk wordt gemaakt,

kost het veel geld om de inbreukmakers aan te pakken. Die zullen waarschijnlijk ook niet direct toegeven – zie het kopje hierboven!

Een andere goede mogelijkheid zou dan zijn om 'preventief te publiceren'. Door het te publiceren, is de uitvinding niet langer octrooieerbaar (want: niet 'nieuw' meer) – niet voor jezelf, maar ook niet voor anderen. Zo verzeker je je ervan dat je de uitvinding kunt blijven gebruiken, zonder dat daarmee de kosten zijn gemoeid van een octrooiaanvraag. Het nadeel is natuurlijk dat je geen monopolie meer hebt; anderen kunnen het vervaardigen of toepassen. Ook kun je de ontwikkelkosten niet terugverdienen door bijvoorbeeld licentieverlening.

Een laatste optie is om de uitvinding geheim te houden. Zet je concurrenten dus niet op het spoor van de innovatie en informeer ze niet over onderzoekprogramma's. Per uitvinding zal moeten worden bekeken wat de beste oplossing is. In ieder geval moet worden voorkomen dat een andere partij jouw idee ontwikkelt en octrooieert, waardoor je het recht om de uitvinding te gebruiken, verliest.

Octrooiliteratuur als inspiratiebron

Tot slot noemt Witteman nog een ander interessant gebruik van octrooien: je kunt octrooiliteratuur raadplegen om te kijken wat anderen al hebben bedacht. Dit dient dan als basis voor de nieuwe ontwikkeling van een product, of proces. Bovendien blijf je op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het vakgebied en de activiteiten van de concurrent. Veel informatie is te vinden in diverse databases en het octrooi-register.

Meer informatie over het Bureau voor Industriële Eigendom is te vinden op website www.bie.nl.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

Spoedwet wegverbreding

Inleiders: Wim Pluimakers, HDJZ
Kitty van den Brand, HDJZ

Binnenkort behandelt de Tweede Kamer het wetsvoorstel Spoedwet Wegverbreding. Met de wet kan op redelijk korte termijn de capaciteit van een aantal rijkswegen worden vergroot, bijvoorbeeld door de aanleg van spitsstroken. Voor deze versnelde aanpak van fileknelpunten heeft het kabinet 460 miljoen euro beschikbaar gesteld.

In hun presentatie gaan Wim Pluimakers en Kitty van den Brand verder in op deze 'lex specialis'. Hoe is de procedure en wat maakt dat met deze wet zoveel tijdswinst is te behalen?

Procedure Spoedwet wegverbreding

In het strategisch akkoord van het inmiddels gevallen kabinet Balkenende werd aangekondigd dat er ter bespoediging van procedures bij wegverbreding een spoedwet zou worden ontwikkeld. Het kabinet heeft op 27 september jongstleden een voorstel hierover behandeld en aanvaard. Het wetsvoorstel is vervolgens voor advies naar de Raad van State gezonden. Pluimakers kan de aanwezigen wat dat betreft een primeur meedelen: het advies van de Raad van State is inmiddels uitgebracht – in slechts drie weken!

In tegenstelling tot wat eerder op de BJ-dag werd gezegd tijdens de plenaire sessie, zal de val van het kabinet, naar het zich laat aanzien, geen invloed uitoefenen op de invoering van de Spoedwet Wegverbreding. Belangrijk is wel dat nu zo snel als mogelijk het advies van de Raad beantwoord wordt.

De indiening bij de Tweede Kamer was gepland voor november. Door het demissionair worden van het kabinet kan de behandeling van het wetsvoorstel enige vertraging oplopen. Maar de prognose wat de beoogde inwerkingtreding betreft, blijft bestaan: mei 2003. Vanaf april 2004 kunnen dan onherroepelijke wegaanpassingsbesluiten worden genomen.

Wet is tijdelijk

De Spoedwet Wegverbreding is een 'lex specialis', een wet voor de realisatie van een beperkt aantal projecten, die daarna expireert. De Tracéwet en andere wetgeving blijken immers niet toereikend om binnen vier jaar de fileknelpunten op te lossen. Er is overigens wel besloten, na een evaluatierapport van de Universiteit Utrecht, tot een herziening van de Tracéwet. De ervaringen omtrent de Spoedwet worden hierin meegenomen.

De projecten waarop de Spoedwet van toepassing is, staan vermeld in een bijlage bij de wet. Het gaat in totaal om 32 projecten waarbij rijkswegen worden aangepast. Bij de keuze van de projecten is de File Top 50 uitgangspunt geweest. De projecten zijn in een aantal gevallen opgeknipt in deelprojecten. Op die manier wordt de uitvoering hanteerbaar gehouden.

De bijlage bij de wet kan niet worden uitgebreid. Wel is het mogelijk wat details binnen de projecten aan te passen door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur.

Instrumentarium

Het wetsvoorstel bevat voor de daaronder vallende projecten een eigen procedure-regeling. Het systeem is in hoofdzaak ontleend aan de Wet op de Waterkering. Deze wet is geëvalueerd door de Universiteit van Utrecht en kwam er zeer gunstig uit.

In vergelijking met de Tracéwet wordt de procedure voor de totstandkoming van de aanpassing van de weg aanmerkelijk vereenvoudigd en bekort. Dit gebeurt met name door:

- Het terugbrengen van het aantal fasen in de besluitvorming.
- Het stellen van korte termijnen voor overheden, burger en rechter. Zo is er nog maar een eenmalige inspraak.
- Een strakke coördinatie tussen het wegaanpassingsbesluit of WAB (dat wil zeggen het primaire besluit) en de besluiten ter uitvoering daarvan (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen).
- Eén rechter voor de toetsing van zowel de beroepen tegen het WAB als de besluiten ter uitvoering van het WAB.

De status van het WAB is in RO-opzicht tweeledig: het is zowel een voorbereidingsbesluit als vrijstellingsbesluit. Ook is geen WBR-vergunning vereist. Wel vervalt een WAB van rechtswege indien het niet binnen twee jaar na onherroepelijk worden in uitvoering is genomen.

Met deze vereenvoudigingen en bekortingen in het stelsel van besluitvorming wordt ten opzichte van de termijnen van de Tracéwet een winst bereikt van ruim twee jaar.

Verplichtingen MER

Kitty van den Brand gaat vervolgens in op de vraag welke verplichtingen er bij de WAB bestaan aangaande de Milieu Effect Rapportages (MER). Ze onderscheidt hierbij drie situaties:

- *Projecten waarvoor reeds een m.e.r.-procedure loopt.*
Aangezien het WAB in de plaats treedt van het Tracébesluit kan een afgeronde MER eenvoudigweg bij de WAB worden gevoegd, mits het in het WAB op te nemen alternatief in het MER wordt beschreven (zo niet: dan het MER aanvullen). Is het MER nog niet afgerond, dan moet dat alsnog gebeuren conform de startnotitie/richtlijnen. Hierbij geldt eveneens dat het in het WAB op te nemen alternatief in het MER moet zijn onderzocht, alvorens het WAB kan worden vastgesteld.
- *Projecten waarvoor nog geen m.e.r.-procedure is opgestart, maar waarvoor wel een m.e.r.-plicht geldt.*
Bij een verbreding tussen aansluitingen/knooppunten om een extra rijstrook te creëren (niet noodzakelijkerwijs verbreding met een rijstrook), moet een MER worden opgesteld. Voorgesteld wordt om hierbij maximaal twee alternatieven (behalve het referentiealternatief) uit te werken: de voorgenomen oplossing en indien het niet in de voorgenomen oplossing is opgenomen apart een MMA, of-
tewel meest milieuvriendelijke alternatief.
- *Projecten waarvoor geen m.e.r.-plicht geldt.*
Bij deze projecten is geen sprake van een verbreding tussen aansluitingen. Ter voorbereiding op het WAB wordt in dit kader een milieutoets uitgevoerd (met

uitzondering van geluid) conform de leidraad Milieueffecten van Benuttingsmaatregelen.

Verplichtingen geluid

De Spoedwet Wegverbreding kent verder drie soorten geluidregelgeving. Op projecten van *structurele* aard, die vallen onder deel A van de Bijlage op de Spoedwet, is Afdeling 2A van hoofdstuk VI van de Wet Geluidhinder van overeenkomstige toepassing verklaard.

Op projecten van *semi-permanente* aard (deel B van de Bijlage) is de Wet Geluidhinder niet van toepassing bij het opstellen van het WAB. Alvorens het Besluit vast te stellen, moet wel onderzoek worden gedaan naar zogenaamde 70+ decibel-woningen. Bij overschrijdingen van 70 dB(A) en tenzij dat redelijkerwijs niet is te vergen, zal geluidsreducerend asfalt worden aangebracht. Op projecten van tijdelijke aard (deel C van de Bijlage - deze projecten worden binnen tien jaar gevolgd door besluiten van structurele aard) is de Wet Geluidhinder niet van toepassing.

Advies Raad van State

Pluimakers gaat daarna nog kort in op het juist uitgekomen advies van de Raad van State. Zo meent de Raad van State dat de Spoedwet – en dan met name de oplossing van spitsstroken – strijdig is met de Europese Overeenkomst Internationale Hoofdwegen. Deze Overeenkomst schrijft voor dat de hoofdwegen zijn voorzien van minimaal 2,5 meter vluchtstrook. Er zijn hierbij echter twee overwegingen, aldus Pluimakers. In de eerste plaats is het geen juridisch bindende verplichting, aangezien er in de toelichtende brief van BZK aan de Kamer wordt gesproken van richtlijnen in plaats van voorschriften. Maar zelfs al zou de Overeenkomst bindend zijn, dan nog gaat het niet op omdat er in de tekst wordt gesproken over 'normaliter'. Dit gaat ook met spitsstroken op, aangezien de wegen 19 uur per dag normaal worden gebruikt (dus met vluchtstrook) en slechts 5 uur per dag afwijkend.

Tot slot drukt Pluimakers de aanwezigen op het hart om een zeer strakke coördinatie van de projecten aan te houden. Dit betekent dat je bijtijds moet inventariseren welke vergunningen nodig zijn en alle inspanning moet doen om die op tijd te verkrijgen. Besloten wordt een aparte bijeenkomst te houden over de problematiek van de coördinatie van vergunningen.

Actualiteiten Awb

Inleiders: Herman Krans, HDJZ
Claudia van Hoorn, DZH

Het wetgevingswerk aan de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) staat niet stil. Zo werd de Awb begin dit jaar gewijzigd door drie wetten, waaronder de Wet Kosten Bestuurlijke Voorprocedures. Daarnaast trad op 16 februari 2002 de Eerste evaluatiewet Awb in werking en is de afstemming van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet op de Awb verbeterd. Voor de toekomst staan nog diverse wijzigingen op stapel. Herman Krans en Claudia van Hoorn gaven een overzicht van de diverse voorontwerpen en de mogelijke gevolgen daarvan (zie ook: www.justitie.nl/themas/wetgeving/dossiers/index.asp).

Inleiding

Herman Krans leidt zijn presentatie in met te zeggen dat de wijzigingen in de Awb bestaan uit een groot aantal relatief kleine veranderingen. Dit grote aantal kleine aanpassingen was bij het begin van de Awb-wetgevingsoperatie niet voorzien in de geplande evaluaties. "Door de grote hoeveelheid wijzigingen is de gedachte om de Awb middels tranches uit te breiden, naar de achtergrond geschoven. Het zal nu nog wel even duren voor de grote uitbreidingen gerealiseerd zullen zijn", aldus Krans. Veel kleinere wijzigingen staan nog op stapel: de wetsvoorstellen Rechtstreeks beroep, Elektronisch bestuurlijk verkeer en Beroep bij niet tijdig beslissen. Voor de Aanpassingwet Uniforme openbare voorbereidingsprocedures zal binnenkort de interdepartementale voorbereiding worden gestart.

Kostenvergoeding

De Wet Kosten bestuurlijke voorprocedures voorziet in een regeling voor de vergoeding van kosten die een belanghebbende heeft gemaakt in de fase van bezwaar of van een administratief beroep indien het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Krans vertelt dat tot de invoering van deze wet de administratieve rechter minder snel geneigd was tot het toekennen van een vergoeding dan de civiele rechter. Om aan deze wat onduidelijke situatie een eind te maken, is er nu een wettelijke regeling voor proceskosten in bezwaar en administratief beroep. Kern van de regeling is artikel 7:15 lid 2. Dit artikel luidt: "De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid." Krans ontleedt deze wettekst vervolgens in een paar onderdelen. "Het gaat om redelijkerwijs te maken kosten. Als de belanghebbende de zaak met één telefoontje zou hebben kunnen afhandelen, ligt inschakeling van een advocaat niet voor de hand. De vergoeding vindt voorts niet ambtshalve plaats, maar op verzoek van de belanghebbende en dan alleen indien het primaire besluit wordt herroepen, dat wil zeggen ingetrokken of gewijzigd. Er vindt geen vergoeding plaats indien het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard of als het dictum gehandhaafd blijft met een verbetering van de gronden." Over de vraag of bij een gegrond bezwaar tegen niet tijdig beslissen reden bestaat voor vergoeding, bestaat nog enige

discussie. Betoogd kan worden dat hier geen vergoeding hoeft plaats te vinden, omdat er geen herroeping van enig besluit plaatsvindt. Verder moet er volgens het wetsartikel sprake zijn van een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Daarvan is bijvoorbeeld geen sprake bij een herroepen van een besluit wegens nieuwe feiten, nieuw recht of nieuw beleid.

Wet Elektronisch bestuurlijk verkeer

Het wetsvoorstel Elektronisch bestuurlijk verkeer biedt een regeling voor elektronisch verkeer tussen bestuur en burger. Krans: "Het voorstel maakt dit onder omstandigheden mogelijk. Hoofddregel is dat zowel overheid als burger de elektronische weg uitdrukkelijk moeten hebben opengesteld. Hierbij moet wel worden bedacht dat in een klein aantal gevallen de wet de elektronische weg kan uitsluiten (denk aan paspoorten en rijbewijzen). Voorts kan niet altijd enkel worden volstaan met elektronisch verzenden: bij besluiten van algemene strekking zal er bijvoorbeeld altijd (ook) een traditionele bekendmaking moeten plaatsvinden, omdat niet iedereen elektronisch benaderbaar is."

Al met al brengt het Krans tot de vaststelling dat hoe we met elektronisch berichtenverkeer omgaan zeker zo interessant is als de juridische aspecten ervan. Hoe regel je bijvoorbeeld de stukkenstroom en archivering als berichten via 15.000 verschillende e-mailadressen kunnen binnenkomen? Krans is van mening dat bij de inwerkingtreding van de wet binnen het ministerie voorzichtig moet worden omgegaan met het openstellen van de elektronische weg voor officiële stukken als aanvragen en bezwaarschriften. "Idealiter beginnen we met een paar pilots om aan de hand van de daar opgedane ervaringen te besluiten hoe en wanneer we verder gaan."

Commissie evaluatie Awb II

Claudia van Hoorn presenteerde vervolgens de resultaten van de "Commissie Boukema". Deze commissie heeft in opdracht van het ministerie van Biza en Justitie de Awb geëvalueerd (1997-2001). De verplichting hiertoe is opgenomen in artikel 11:1 van de Awb. Een zestal universitaire onderzoeksgroepen heeft onder meer door middel van vraaggesprekken en jurisprudentieonderzoek naar verbeterpunten gezocht. De Commissie heeft onder meer gekeken naar onderdelen als: de besluitvormingsketen en burger, hoger beroep, beleidsregels, subsidies, mandaat en delegatie. De door de Commissie gedane aanbevelingen zijn gericht aan de wetgever, het bestuur en de rechter. Hieronder staan de belangrijkste aanbevelingen.

Ten aanzien van de *besluitvormingsketen en burger* doet de Commissie onder meer de aanbeveling dat het bestuursorgaan bij een klacht actief zoekt naar een mogelijke aanvraag van het handhavingsbesluit. Verder zou centrale elektronische publicatie van besluiten op websites de informatievoorziening aan de burger kunnen vergemakkelijken.

De toegevoegde waarde van de bezwaarschriftprocedure wordt erkend. Voor wat de inrichting van de bezwaarschriftprocedure en de flexibilisering ervan betreft, verwijst de Commissie onder meer naar het Wetsvoorstel rechtstreeks beroep.

De schijn van belangenverstrengeling tussen de ambtenaar die hoort en de ambtenaar die betrokken is bij de besluitvorming moet worden weggenomen, maar er bestaat geen voorkeur voor een externe commissie.

Door de trechterwerking van bezwaar en beroep ontstaat een argumentatieve fuik die leidt tot een verbreding van het geschil en tot onnodige juridisering. Tenzij de procesgang erdoor wordt geschaad doet de Commissie de rechter de aanbeveling om gegevens, bewijsmiddelen en gronden in de beroepsfase niet te negeren omdat deze niet eerder zijn ingebracht. Wel moeten tijdig alle *onderdelen* van het besluit aangevochten zijn.

Ten aanzien van het beroep bij de rechter doet de Commissie de wetgever de aanbeveling om onderzoek te doen naar invoering van het relativiteitsvereiste in beroepszaken en om de zogenaamde 'bestuurlijke lus' te introduceren in het bestuursrecht (uitnodiging aan bestuur in tussenuitspraak om gebrek in besluit te repareren). Voor de oplossing van het probleem van tijdigheid bij het behandelen van beroepszaken verwijst de Commissie onder meer naar de procesregelingen van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Biedt *hoger beroep* een herkansing, een controlemiddel of rechtseenheid? De Commissie stelt dat het object van het hoger beroep wordt gevormd door de uitspraak van de eerste rechter, maar dat er wel ruimte moet zijn voor het inbrengen van extra gronden of argumenten tenzij dit in strijd is met een 'goede procesorde'. Wellicht zijn sancties bij 'te laat indienen' in de vorm van een proceskostenveroordeling of geen terugbetaling van de griffierechten te overwegen.

De Commissie pleit ervoor incidenteel beroep in de wet mogelijk te maken zodat de 'tegenpartij' na indiening van het beroep door de eiser tegen de uitspraak van de rechter alsnog in beroep kan komen.

Ten aanzien van de wijzigings- en intrekingsbesluiten doet de Commissie de aanbeveling dat het gewijzigde bestreden besluit hangende het hoger beroep deel wordt van het geding, dat krachtens artikel 8:72 Awb na vernietiging automatisch een nieuw besluit wordt genomen (tenzij...), dat de werkingssfeer van 6:18 en 6:19 wordt uitgebreid en dat er een nader onderzoek komt naar de schorsende werking van een hoger beroep.

Voor wat betreft de *subsidies* stelt de Commissie vast dat er op dat gebied geen grote knelpunten zijn. Zij doet niettemin de aanbeveling de mogelijke niet-doelgebonden verplichtingen bij een subsidiebeschikking vooraf in een wettelijke regeling te beschrijven en om onderzoek te doen naar een geschikte manier om het onderscheid tussen subsidies en andere financiële bijdragen van de overheid te verduidelijken.

De Commissie stelt vast dat te weinig *beleidsregels* worden gemaakt. Zij doet het bestuur de aanbeveling meer in expliciete beleidsregels vast te leggen, maar daarbij wel aandacht te hebben voor de inherente afwijkingsmogelijkheid, meer beleidsregels te publiceren via internet en de definitie in artikel 1:3 te vereenvoudigen.

Inzake *mandaat en delegatie* stelt de Commissie onder meer voor om alleen mandaat te geven ten aanzien de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften indien het spoedeisende karakter daartoe noopt.

De rechter zou bij een geconstateerd bevoegdheidsgebrek dat gerepareerd is of zou kunnen worden en een inhoudelijk ongegrond beroep de rechtsgevolgen in stand moeten laten. Hij zou dan wel het besluit kunnen vernietigen. Verder horen bestuursorganen in beginsel geen mandaat te verlenen aan niet tot de overheid behorende functionarissen.

Een openbaar mandaatregister (bijvoorbeeld op internet) zou de kenbaarheid van mandaatbesluiten kunnen vergroten. Delegatiebesluiten zouden moeten worden gepubliceerd als zijnde algemeen verbindende voorschriften.

Samenvoeging afdeling 3.4/3.5 Awb

De Wet Uniforme openbare voorbereidingsprocedure van 24 januari 2002 zou eind 2003 in werking kunnen treden. Maar volgens Claudia van Hoorn is dat wat optimistisch en ligt begin 2004 meer in de rede. Dit heeft te maken met de noodzakelij-

ke aanpassingswetgeving die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie tot stand moet komen.

De wet is erop gericht de voor een groot deel overlappende regels in de huidige afdelingen 3.4 en 3.5 van de Awb in het kader van deregulering terug te brengen en te komen tot meer eenvoud en uniformiteit. Het bestuur wordt daardoor met minder gedetailleerde regels voor terinzagelegging geconfronteerd.

De artikelen 3:10 tot en met 3:18 Awb worden inhoudelijk gewijzigd. De artikelen 3:19 tot en met 3:33 komen te vervallen. Op deze wijzigingen is het overgangsrecht van toepassing; het moment van indiening van een aanvraag is bepalend.

In hoofdlijnen komt procedure in de nieuwe afdeling 3.4 er als volgt uit te zien:

- het ontwerpbesluit staat centraal (geen terinzagelegging aanvraag meer)
- geen aparte regeling terinzagelegging advisering
- geen gedetailleerde regeling aanvullende stukken/ ambtshalve besluiten
- geen bezwaarschriftprocedure meer
- term 'bedenkingen' vervalt; wordt 'zienswijzen'
- termijn voor zienswijzen (tijdens terinzagelegging) zes weken in plaats van vier
- beslistermijn besluit op aanvraag: maximaal zes maanden, op intrekking- of wijzigingsbesluit twaalf weken (verlenging blijft onder voorwaarden mogelijk)
- beroepstermijn: zes weken na terinzagelegging besluit

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

Kaderrichtlijn Water

Inleider: Jan Spier, HDJZ

Plannen voor vierstromenland – BJ-aspecten van de Kaderrichtlijn Water

In zijn bespreking gaat Jan Spier in op de juridische consequenties van de Europese richtlijn 2000/60/EG, aangenomen op 23 oktober 2000. Deze zogenaamde Kaderrichtlijn Water schept een kader voor communautaire maatregelen voor waterbeleid. De verschillende onderdelen van de Kaderrichtlijn Water moeten uiterlijk 22 december 2003 in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd.

De Kaderrichtlijn Water in hoofdlijnen

De Kaderrichtlijn betreft het waterbeleid voor zowel oppervlakte- als grondwater. De gekozen benadering is die van beheer van *stroomgebieden*, wat meer omvat dan alleen het water zelf (ook de bedding en de relevante omgeving). Wel legt de Richtlijn veel meer de nadruk op de kwaliteit dan op de kwantiteit van water.

De doelstellingen van de Kaderrichtlijn zijn bindend. De Richtlijn schrijft een "goede toestand" voor van het oppervlaktewater (ecologisch, chemisch) en van het grondwater (kwantitatief, chemisch). Als referentiepunt geldt de toestand zoals die een aantal decennia geleden bestond – hoe ver precies wordt teruggedaan, moet nog worden gezien. De referentieomstandigheden geven de "zeer goede toestand" weer, waarvan de minimaal te bereiken "goede toestand" wordt afgeleid. Deze omvat voor oppervlaktewateren een ecologische en een chemische component, voor grondwater een kwantitatieve en een chemische component.

Wat de 'ecologisch goede toestand' van het oppervlaktewater betreft is overigens een interessante uitzondering gemaakt voor sterk door de mens aangepaste wateren. Dat is vooral voor Nederland van belang: de na te streven ecologische toestand omvat normaliter ook de hydromorfologische kenmerken, zoals de rivierbedding. In Nederland is op veel plaatsen de bedding echter dermate aangepast, dat 'terug naar vroeger' niet haalbaar is. In zulke gevallen is het nastreven van een goed ecologisch *potentieel* – een afgeleide doelstelling – voldoende.

Mijlpalen

Voor de Kaderrichtlijn zijn een aantal 'deadlines' vastgesteld. Die zien er als volgt uit (met voor elk vermeld jaar steeds 22 december als uiterste datum):

- 2003 Implementatie in de nationale wetgeving
- 2004 Een beschrijving en analyse van elk stroomgebiedsdistrict. Hierbij worden de referentie-omstandigheden vastgesteld: hoe was het en hoe moet het weer worden? Wat is de menselijke belasting van het water (gebruik)? Eind 2004 dienen ook beschermde gebieden te zijn geregistreerd.
- 2006 Doelstellingen geconcretiseerd; de monitoring moet beginnen.
- 2009 Stroomgebiedbeheerplannen inclusief maatregelen gereed
- 2012 Maatregelen operationeel
- 2015 Goede toestand van oppervlakte- en grondwater

Het laatste punt is waarschijnlijk een inspanningsverplichting. Het is immers moeilijk voor te stellen dat er in drie jaar tijd (2012-15) al grote resultaten worden geboekt.

Stroomgebieddistricten

De Kaderrichtlijn schrijft voor de verschillende stroomgebieden in een land te verdelen in stroomgebieddistricten. Voor Nederland zijn dat de districten Eems, Maas, Rijn en Schelde. Voor elk district dienen passende administratieve regelingen te worden getroffen. Ook moet er een bevoegde autoriteit worden aangewezen die toeziet op de naleving van de Kaderrichtlijn.

Wie wordt in Nederland die bevoegde autoriteit? De minister van V&W, waar nodig samen optredend met de ministers van VROM en LNV, krijgt per stroomgebieddistrict een coördinerende rol. Die bewindslieden hebben immers al de nodige bevoegdheden op het gebied van waterbeleid en aanverwante terreinen en er zal dan betrekkelijk weinig hoeven te worden aangepast in de bestaande wetgeving. Naast deze coördinerende instantie blijven de besturen van provincies en waterschappen dan ook hun rol in het waterbeheer spelen.

Overigens zal voor stroomgebieden die meer dan één lidstaat bestrijken een internationaal stroomgebieddistrict worden vastgesteld. Ieder betrokken land zorgt dan voor administratieve regelingen voor zijn deel; wel zal een en ander gecoördineerd plaatsvinden.

Stroomgebiedbeheerplan

Voor elk stroomgebieddistrict zullen de verantwoordelijke lidstaten een beheerplan opstellen. Als het district zich tot één land beperkt, in Nederland bij geen van de stroomgebieden het geval, dan regelt het desbetreffende land dat geheel zelf. Maar voor de internationale districten zullen de betrokken lidstaten goed moeten samenwerken om tot een gezamenlijk plan te komen. Lukt dit niet, dan maakt elke lidstaat een plan voor zijn deel.

Waar zal het beheerplan uit bestaan? De Europese regelgeving is duidelijk: alles wat de richtlijn voorschrijft, moet worden opgenomen dan wel samengevat. Denk hierbij aan:

beschrijving van de waterlichamen, de referentieomstandigheden (zie boven) en de doelstellingen;

analyse van de menselijke belasting en het gebruik van water;

registratie van beschermde gebieden;

het monitoringprogramma;

streven naar terugwinning van kosten van watergebruik;

regulering van emissies;

samenvatting van het programma van maatregelen (zie hierna).

Programma van maatregelen

De lidstaten zullen behalve een beheerplan ook een programma van maatregelen voor elk stroomgebieddistrict samenstellen. Met de maatregelen kunnen de doelstellingen in de Richtlijn daadwerkelijk worden verwezenlijkt.

Welke maatregelen een land dient te treffen, hangt natuurlijk van de specifieke situatie in het stroomgebied af. Het programma omvat echter sowieso enkele verplichte basismaatregelen, zoals een vergunning-/registratiestelsel voor onttrekkingen van water of 'opstuwing', vergunningen voor lozingen en een beleid voor risicostoffen.

Handhaving

Wat handhaving betreft, voorziet de Kaderrichtlijn voor burgers en bedrijven in "doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties". Voor de overheid gaat het ontwerp van de implementatiewet uit van gemeenschapstrouw en regelt het geen afzonderlijke sancties. Wel zijn in een ander kader algemene wettelijke voorzieningen op komst met betrekking tot de naleving van het EG-recht door decentrale overheden.

Implementatie van de Kaderrichtlijn

Het wetsvoorstel tot implementatie van de Kaderrichtlijn in onze nationale wetgeving, betreft een wijziging van de Wet op de Waterhuishouding (Wwh) en de Wet Milieubeheer (Wmb). Dit wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2003 ingediend bij de Tweede Kamer.

In de Wwh wordt Hoofdstuk II (plannen voor de waterhuishouding) zodanig aangepast dat aan de vereisten van de richtlijn omtrent de stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelprogramma's voor de (internationale) stroomgebiedsdistricten wordt voldaan. Ook worden de vier voor Nederland relevante internationale stroomgebiedsdistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde in de Wwh vermeld. De onderlinge grenzen van de Nederlandse delen daarvan zullen worden vastgesteld bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Op dezelfde wijze kan de verstrekking van gegevens door besturen van provincies, waterschappen en gemeenten aan de coördinerende ministers worden geregeld.

Hoofdstuk 5 van de Wmb wordt zodanig aangepast dat de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn als milieukwaliteitseisen bij AMvB en provinciale verordeningen kunnen worden vastgesteld. Daarnaast wordt het zogenaamde standstill-beginsel in artikel 5.2 Wmb overeenkomstig de vereisten van de Kaderrichtlijn aangescherpt. Met een AMvB zullen op basis van de Wmb regels worden opgesteld voor de monitoring van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens. Tot slot wordt in Hoofdstuk 12 de vastlegging van beschermde gebieden in registers geregeld.

Naast de hierboven genoemde uitvoeringsmaatregelen zullen voor een complete uitvoering van de richtlijn in de loop der tijd nog aanvullende wettelijke maatregelen nodig zijn.

Stellingen en vragen

Jan Spier besluit zijn workshop met het opwerpen van enkele stellingen en vragen. Een korte impressie:

- De kaderrichtlijn heeft weinig betekenis voor de ruimtelijke ordening.

Aangezien de Kaderrichtlijn het begrip 'water' ruim opvat – ook de bedding en de relevante omgeving – is de richtlijn wel degelijk van belang voor de ruimtelijke ordening. Toch zal de impact op ruimtelijke ordening relatief klein blijven, menen de aanwezigen, omdat de Kaderrichtlijn veel meer de nadruk legt op kwaliteit en minder op de kwantiteit – en dat laatste heeft vanzelfsprekend meer met ruimtelijke ordening van doen. Ook biedt de uitzondering die is gemaakt omtrent het herstellen van de wateren (bij 'kunstmatige of sterk veranderde wateren' hoeft je niet terug naar af) voldoende ruimte voor interpretatie. Jan Spier merkt over dit laatste wel op dat een al te ruime toepassing van deze uitzonderingsregel tot discussie met de overige lidstaten kan leiden.

- Als Rijkswaterstaat een coördinerende rol krijgt toebedeeld voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn, is dat dan wel verenigbaar met de beheersrol?

De aanwezigen menen dat die twee rollen juist goed verenigbaar zijn. Rijkswaterstaat beschikt als beheerder immers over de benodigde kennis; bovendien is een beheerder ook vaak initieerder – en dan is de rol van coördinator een logisch gevolg. Rijkswaterstaat zal zich wel moeten beperken tot de bedoelde coördinatie van processen, om niet de schijn tegen te krijgen het eigen belang te behartigen.

- Is een bottom-up proces voor de in- en uitvoering van de Kaderrichtlijn internationaal gunstig?

Waarschijnlijk is een mix, oftewel een iteratief proces, de beste optie. De hoofdlijnen kunnen dan top-down worden vastgesteld – internationaal dus. Vanonder af blijft er voldoende ruimte voor een praktische invulling.

Mediation en Overheid

Inleiders: Alex Brenninkmeijer, hoogleraar staats- en bestuursrecht
Universiteit Leiden
Marijke Knipscheer, HKW/R

Mediation – het klinkt als weer een modewoord uit de marketinghoek. Maar niets is minder waar. Mediation is een volwaardige en vaak uiterst effectieve vorm van conflictoplossing. Maar hoe verloopt het mediation-proces precies? Is het ook voor de overheid een geschikt instrument? En voor welke zaken? Genoeg stof voor Marijke Knipscheer en Alex Brenninkmeijer voor een boeiende presentatie.

Inleiding

Mediation is een vorm van conflictoplossing waarbij twee partijen met hulp van een mediator *zelf* een oplossing proberen te vinden. Het gaat er daarbij niet om wie er gelijk heeft, maar om de vraag hoe partijen er gezamenlijk en vooral toekomstgericht uit kunnen komen. Dat is meteen het grote verschil met andere 'oplossingen': in geval van een rechtszaak, arbitrage of een bindend advies wordt er een beslissing dwingend opgelegd (de een heeft gelijk, de ander niet).

Knipscheer somt nog enkele kenmerken van mediation op. Het is snel, vertrouwelijk en relatief goedkoop. Je gaat een externe procedure uit de weg en voorkomt ongewenste precedentwerking. En de relatie tussen de partijen wordt niet blijvend verstoord door bijvoorbeeld een rechtsgang. Vaak gaat de verhouding er zelfs op vooruit! Mediation is daarmee een prima middel voor partijen die belang hebben bij het herstel van de samenwerking.

Het verloop

Hoe verloopt mediation? Normaliter onderscheiden we vier fasen. Allereerst maken de partijen *duidelijke afspraken* waarmee ze de mediation in willen gaan: wat is de inzet? wat is de bevoegdheid van de partijen om de tafel? hoe gaan we om met geheimhouding? enzovoort. Dan volgt de *informatiefase*. De standpunten worden uitgesproken, belangen geordend en men probeert inzicht te krijgen in (het ontstaan van) het conflict. Heel concreet geformuleerd: de partijen vragen zich af waar het nu eigenlijk om gaat. Met die kennis als basis begint de *besprekfase*. Er wordt uitvoerig en vooral open overlegd en onderhandeld over een mogelijke oplossing. Wordt die gevonden, dan zijn de partijen toe aan de *afronding*. De afspraken worden hierbij duidelijk vastgelegd.

Bij dit alles speelt de mediator, een (onafhankelijke) procesbegeleider, een belangrijke rol. Hij of zij staat duidelijk naast de partijen. Hij helpt hen de feiten boven water te halen. Hij helpt hen de belangen te analyseren: vaak blijken ook partijen die recht tegenover elkaar staan veel gelijkgerichte en aanvullende belangen te hebben. Hij begeleidt de 'cliënten' bij het onderhandelen en zorgt ervoor dat zij zelf een oplossing bedenken en zelf de beslissing nemen. Zo'n beslissing komt er ook alleen met beider instemming.

Toepassing

Welk soort zaken zijn dus geschikt voor mediation? Dat zijn vooral problemen in de samenwerking. Dat kunnen interne (personele) conflicten zijn, maar ook problemen met externe partners of leveranciers. Omdat natuurlijk ook Rijkswaterstaat met der-

gelijke problemen te maken krijgt, is de inzet van het hoofd RWS/R om mediation als dienst aan de medewerkers en afdelingen aan te bieden. Hiervoor zal echter eerst de situatie binnen Verkeer en Waterstaat als geheel worden onderzocht.

Casus

Knipscheer nodigt de aanwezigen vervolgens uit het geleerde toe te passen in een voorbeeldcasus. De groep wordt in tweeën verdeeld – Milieu (VROM) tegenover Landbouw – en daarna moeten de twee partijen de opgegeven problemen in goed overleg zien op te lossen volgens de 'mediationmethode'. Dat blijkt niet heel eenvoudig, maar de groepen slagen er toch in enkele gezamenlijke standpunten te formuleren. Knipscheer coacht de partijen vakkundig: spreek eerst geheimhouding af en vertel vervolgens aan de wederpartij wat men nu echt *wel* en echt *niet* wil bereiken; hou de discussie te allen tijde open en leg niet meteen alles vast; opper alle mogelijkheden, zonder meteen een harde toezegging te doen.

Juridische aspecten

Brenninkmeijer neemt nu het woord. De mens is heel goed in het vertalen van een conflict naar juridische posities, meent hij. Deze handelwijze is ongemerkt het vinden van goede oplossingen gaan verstoren: er is eerder sprake van een strijdtoneel dan dat de partijen elkaar willen vinden.

Mediation is juist een vorm van dejuridisering. Dat betekent niet dat het recht opzij wordt gelegd, maar dat er anders mee wordt omgegaan. Ook voor de overheid is dat – afhankelijk van het conflict – een reële en goede optie. Natuurlijk kunnen er vooraf heel ingewikkelde problemen en situaties bedacht worden om in het bestuursrecht mediation toch vooral niet te willen. Maar in de *praktijk* blijkt het heel goed toepasbaar.

Vanzelfsprekend moet je een aantal kwesties goed overwegen voordat je kiest voor mediation. Welke partijen zijn in het conflict betrokken? Zijn het er twee of meer? Willen die allemaal rond de tafel? Hoe staat het met het mandaat van de gesprekspartners? Mediation veronderstelt ook enige onderhandelingsruimte. Is die er wel? Als het bijvoorbeeld gaat om brandveiligheid, dan valt er weinig te onderhandelen; in die gevallen komt het conflict vaak voort uit slechte communicatie. Hoe staat het verder met de vertrouwelijkheid en de WOB? En welke termijn stellen we om het conflict via mediation op te lossen? Gaat het puur om het geïsoleerde conflict of staat er meer op het spel? Brenninkmeijer noemt in dit verband een interessante case uit de praktijk: pal voor het huis van een boerenechtpaar plaatst een bedrijf een loods met een laad-en-los-plaats voor vrachtwagens. Het boerenechtpaar spant na enige tijd een proces aan waarbij ze het bedrijf ervan beschuldigen zonder vergunning/toestemming het terrein te hebben geasfalteerd. Het proces duurt jaren en kost veel geld, inspanning etcetera. Maar is het asfalt het echte probleem? Mediation wees uit van niet: het echtpaar vindt het uitzicht op het bedrijf gewoon vreselijk en ze gebruikten het ontbreken van vergunningen om het bedrijf weg te krijgen. Na een sessie van slechts enkele uren bleek echter dat beide partijen konden instemmen met het aanleggen van beplanting voor de loods (voor het uitzicht) en verplaatsing van de laad-en-los-plaats. Het geheel werd ter plekke vastgelegd op een voorhanden zijnd A4-tje met de handtekeningen van beide partijen.

Besluit

Brenninkmeijer besluit met te benadrukken dat mediation geen 'dwingend recht' is. Integendeel, het is een kwestie van luisteren en communiceren. Maar het is nu juist die open communicatie die de angel uit het conflict kan halen. Want bij het oplossen van een conflict gaat het vaak maar om twee dingen: menselijke verhoudingen en het (willen) inleveren naar anderen. Mediation is daarvoor een prima instrument.

Projectplan Politieke Antennes

Inleider: Dieuwke Ploos van Amstel, HKW/R

'Het Groot Haagsch Kookboek': Hoe krijgt de Rijkswaterstaat de politieke smaak te pakken?

Om binnen Rijkswaterstaat meer politieke sensitiviteit en bestuurlijke feeling te ontwikkelen is in 2002 het project Politieke Antennes opgezet. Het projectteam heeft als eerste taak de verkiezingsprogramma's en daarna het regeerakkoord te analyseren. Het project is opgezet om als "lerende organisatie" bestuurlijk te ontwikkelen. Dit houdt in dat niet alleen in de komende kabinetsperiode, maar ook in een volgende regeerperiode of bij tussentijdse bijstelling van het regeerakkoord, adequaat gereageerd kan worden op politieke ontwikkelingen op beleidsterreinen die (in)direct verwant zijn met het 'Rijkswaterstaatsdomein'. Het moet duidelijk worden wat de wegen zijn om aan informatie te komen. Oftewel: welke politieke informatie heb je nodig en waar kun je daarvoor terecht? Hoe volg je de parlementaire besluitvorming? Welke belangengroeperingen spelen hierin een rol en welke invloed hebben zij op de politiek? Met het aldus verworven bestuurlijk inzicht kan de hoofddirectie van Rijkswaterstaat worden geïnformeerd en geadviseerd. Op lange termijn is het zelfs de bedoeling een bestuurlijk vakgebied te ontwikkelen.

Dieuwke Ploos van Amstel is projectleider Politieke Antennes. Vóór haar indiensttreding bij RWS was zij ruim zes jaar als persoonlijk fractiemedewerker werkzaam in de Tweede Kamer en zij kan dus bogen op ruime ervaring met de gang van zaken in 'het Haagse'. In haar workshop gaat zij in op het belang van politieke antennes voor een overheidsorganisatie als RWS.

Ambtelijke organisatie

Als ambtelijke organisatie is het je taak het beleid van de politiek te ondersteunen en uit te voeren, aldus Ploos van Amstel. De realiteit is echter dat Den Haag nog wel eens zijn prioriteiten wil verleggen. Het kan dus voorkomen dat je druk bezig bent een bepaald door de politiek gesteld doel te verwezenlijken, om er halverwege achter te komen dat het plotseling allemaal anders moet. Dat is frustrerend en het is dan ook zeer gewenst dergelijke situaties voor te zijn. Hoe daarvoor te zorgen? Een gezonde dosis politieke sensitiviteit helpt. Want als je als organisatie leert 'aanvoelen' hoe de politieke vlag erbij hangt, dan kun je hierop anticiperen.

Anticiperen

Wat de beleidsondersteunende rol van een ambtelijke organisatie en de relatie tot de politiek betreft, onderscheidt Ploos van Amstel drie taken die van wezenlijk belang zijn:

- signaleren: het goed waarnemen van maatschappelijke tendensen;
- informeren: zowel informatie vergaren als informatie verschaffen;
- adviseren: op het juiste moment met de juiste informatie komen.

Kijk je daarnaast ook naar de uitvoering, dan komt daar nog een component bij: het structureren van de eigen organisatie.

Vooraf voor het adviseren is politieke sensitiviteit essentieel. Immers, weten wat voor de bewindslieden (en voor de eigen belangen van RWS) de *juiste* informatie op de *juiste* tijd is, vereist een goed inzicht in de politieke keuken van het moment. Hoe die kunst te ontwikkelen? Politieke sensitiviteit – en als afgeleide daarvan: anticiperen – impliceert participeren. Dit betekent niet dat je zelf actief bent in de politieke keuken; het kan nooit de bedoeling zijn dat je als ambtelijke organisatie zelf op landelijk niveau het politieke primaat naar je toetrekt. Met participeren bedoelt Ploos van Amstel het op een actieve manier signaleren en vergaren van informatie. Ken daarom de parlementaire procedureagenda. Ken de spelers op het eigen beleidsterrein. Hoe komt een onderwerp op de agenda? Hoe komen de fracties tot hun standpunten? Wanneer gaat een bepaald onderwerp spelen? Als je de procedures kent, leer je zien waar de beïnvloedingsmomenten zitten.

Maatschappelijke organisaties

Politiek is een spel van procesbeïnvloeding en onderhandeling. Maatschappelijke organisaties proberen via hun lobby alvast uit de pan te snoepen en daar hun eigen ingrediënten in te lobbyen. Een lobbyist weet als geen ander dat technische argumenten van de beste oplossing geen waarde hebben. In de politiek geldt: waar is, wat waar lijkt. Door op het juiste moment de juiste informatie te verschaffen aan de juiste personen weten lobbyisten het proces te beïnvloeden, waardoor het mogelijk is dat standpunten en stellingen al ingenomen zijn op het moment dat het debat nog moet beginnen.

Als ambtelijke organisatie is het zeer waardevol te weten welke maatschappelijke organisaties er op het eigen beleidsterrein lobbyen. Wanneer je de procedureagenda kent, kun je tijdig in overleg treden met maatschappelijke organisaties om te vernemen wat hun inbreng zal zijn. Zo kun je erachter komen hoe en wanneer “de hazen lopen” en wordt het mogelijk hier op een strategisch goede manier mee om te gaan. Kortom, anticiperen door te participeren, zodat de drie taken ‘signaleren, informeren en adviseren’ goed kunnen worden uitgevoerd.

Metafoor

Om een en ander nog eens te verduidelijken vergelijkt Ploos van Amstel politiek Den Haag met een restaurant. Het is als ambtelijke organisatie zaak om goed de voorkeur, de lievelingsgerechten, van de politieke spelers te kennen. Houden ze van groentesoep of wordt het tomatensoep? Door bij de deur van de keuken te staan, kom je vanzelf te weten welke gerechten er klaargemaakt worden. Ook zie je wie de andere leveranciers zijn – de maatschappelijke organisaties, die vaak professionele lobbyisten inschakelen. Kom je vervolgens op het juiste moment (timing!) met de goede ingrediënten van de juiste kwaliteit en versheid, dan kun je soms meebepalen wat er op de menukaart komt te staan.

Door op een actieve manier te anticiperen kun je zorgen dat de boodschap goed aankomt én smaakt. Dat is niet alleen gunstig voor de beeldvorming over Rijkswaterstaat, maar ook gunstig voor het vertrouwen dat je opbouwt bij de eigen bewindslieden. Als de staatssecretaris weet dat hij of zij blind kan varen op de informatie die RWS aanlevert – informatie die is afgestemd op de informatiebehoefte van de Tweede Kamer – is dat grote winst. Je verwerft als ambtelijke organisatie binnen Verkeer en Waterstaat op den duur een positie met veel vrijheid en mogelijkheden wanneer je met de juiste timing de juiste informatie kunt verschaffen. En als je weet wat er op de menukaart staat en wat de meest bestelde gerechten zijn, dan kun je ook de eigen organisatie hierop inrichten voor wat betreft de structurering voor uitvoering van beleid, aldus Ploos van Amstel.

Tien jaar huidig BW en de betekenis voor RWS

Inleiders: Louis Verduyn Lunel, DNB,
Henk Grootveld en Agnes van Rossum,
Kantoor van de Landsadvocaat

Na een voorbereiding van ruim veertig jaar trad op 1 januari 1992 het nieuw Burgerlijk Wetboek (BW) in werking. De vernieuwing betrof een hercodificatie van het Nederlands vermogensrecht.

In hun presentatie gaan Louis Verduyn Lunel (inleiding), Henk Grootveld en Agnes van Rossum (voordracht) in op de vraag welke gevolgen de invoering van het nieuw BW heeft gehad voor Rijkswaterstaat. Is bijvoorbeeld de codificatie van de risicoaansprakelijkheid van invloed geweest op de huidige claimcultuur – voor zover daarvan sprake is?

Belangrijkste wetgevingsproject

Verduyn Lunel benadrukt de bijzondere relatie tussen overheid en privaatrecht/aansprakelijkheid. Hij geeft een korte schets van de geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Per 1 januari 1992 is het Wetboek in werking getreden (KB 9000470). Aangepast zijn Boek 3 (vermogensrecht algemeen), Boek 5 (zakelijke rechten), Boek 6 (verbintenissenrecht algemeen) en delen van Boek 7 (bijzondere overeenkomsten).

De toenmalige minister van Justitie Hirsch-Ballin heeft de invoering van dit nieuwe BW betiteld als het belangrijkste wetgevingsproject van de twintigste eeuw.

Claims

Wat zijn de gevolgen van het nieuwe BW, vraagt Grootveld zich vervolgens af. Heel erg groot zijn die op zich niet: het zijn niet echt nieuwe wetten; wat al bekend was, is gecodificeerd. Eén nieuw punt is wel dat op de wegbeheerder een risicoaansprakelijkheid rust. Grootveld refereert aan een uitspraak van een verzekeraar in een aantal krantenartikelen. Volgens de geïnterviewde is het aantal schadeclaims dat bij gemeenten en provincie is ingediend sinds de invoering van het BW wel behoorlijk toegenomen. Maar hoe zit het met RWS voor? Een van de aanwezigen weet te melden dat in 1992 het aantal schadeclaims ook bij RWS duidelijk steeg. Sindsdien is er echter veel jurisprudentie over gekomen, waarna het aantal weer is gedaald. De situatie voor RWS lijkt dan ook beter dan voor gemeenten en provincies. Verduyn Lunel heeft daar wel een verklaring voor: RWS controleert frequent de wegen, omdat er nu eenmaal veel meer weggebruikers zijn. Wat ook heeft meegespeeld, is dat veel wegen al in 1990 zijn overgedragen aan gemeenten.

Boek 6

Van Rossum focust daarna op de veranderingen in vooral Boek 6. Zij geeft een uitgebreid overzicht van de vernieuwingen, waarvan hier een korte samenvatting:

Bescherming van sociaal of economisch zwakkeren

- Bescherming van kinderen jonger dan 14 jaar.
- Bescherming van ondergeschikten – de werkgever is dus risicoaansprakelijk. Bij grove schuld en opzet kan de werknemer echter geen verhaal zoeken op de werkgever.

- Bescherming van economisch zwakkere schuldenaren, onder meer door middel van rechterlijk matigingsrecht.
- Bescherming van consumenten, bij bijvoorbeeld koop. Dwingend recht staat hierbij voorop, geen regelend recht.

Versoepeling

- Uitzonderingen op termijnstelling en ingebrekestelling.
- Ontbinding van wederkerige overeenkomst. Bij iedere tekortkoming – en ook bij overmacht – kun je ontbinden.
- Stuiting van de verjaring.

Open normen

- Werking van de redelijkheid en billijkheid: 'imprévision'. Het kan zijn dat je niet aan een overeenkomst wordt gehouden in geval van onvoorziene omstandigheden. Dit ontslaat de overheid echter niet van betalen van schadevergoeding.

Toetsing aan algemeen belang

- Verbodsvordering afwijzen in verband met zwaarwegende maatschappelijke belangen.


Relativering

- Terugdringen van nietigheden en de gevolgen daarvan.
- Terugdringen van terugwerkende kracht.

Highlights

Als laatste stipt Van Rossum de wijzigingen aan die vooral voor Rijkswaterstaat van belang zijn. De risicoaansprakelijkheid voor de wegbeheerder – wat schuldaansprakelijkheid was, is risicoaansprakelijkheid geworden – is al eerder besproken. De aansprakelijkheid voor niet-ondergeschikten is eveneens van belang. Wel is het zo, dat de overheid als *opdrachtgever* niet onder dit artikel valt.

Tot slot noemt zij nog de zogenoemde 'Battle of forms'. Als bijvoorbeeld beide partijen naar verschillende voorwaarden verwijzen, is de vraag welke voorwaarden nu precies voorgaan. Meestal is een schriftelijke veldslag daarvan het gevolg.



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Hoofdkantoor van de Waterstaat
Stafdienst Bestuurlijke en Juridische Zaken