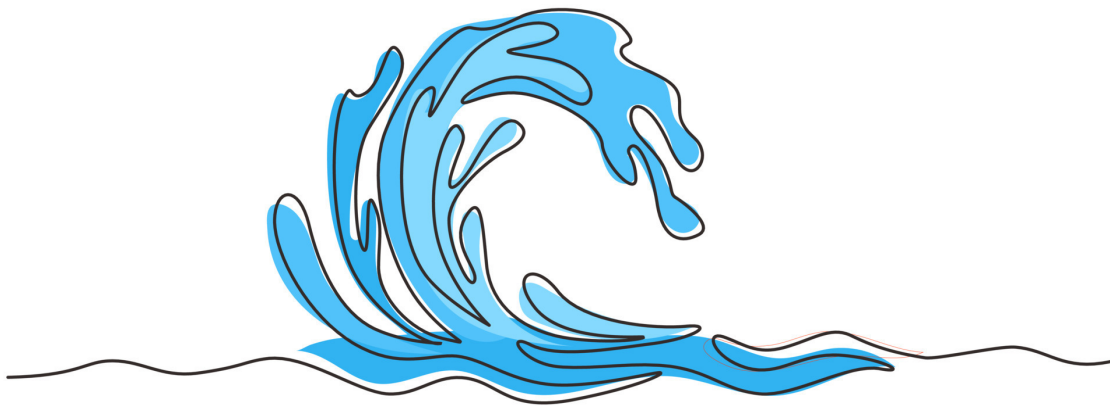


Oppervlaktewaterkwaliteit in de gemeente Leiden

De juridische waarde van beleid op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit en de botsing met verstedelijking



Student Sterre Florence de Fockert (s1115067)	Module HBR-4-AS17-AS
Begeleidend docent Hogeschool Leiden mr. L.Q. van der Geest	Onderzoeksdocent mr. A. Velthuisen
Opdrachtgever Gemeente Leiden, onder begeleiding van mr. D. Scholten en drs. ir. V. Loeffen	Inleverdatum, collegejaar en kans 10-06-2024, 2023/2024, eerste kans

Woorden: 14.255 (exclusief omslag, voorblad, inhoudsopgave, voorwoord, samenvatting, literatuurlijst en bijlagen)

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Afkortingen	5
Begrippenlijst	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1. Aanleiding onderzoek en probleemanalyse	6
2. Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	7
3. Operationaliseren van begrippen	8
4. Onderzoeksmethode en verantwoording deelvragen	8
5. Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2: Rol van Rijk, provincie, waterschap en gemeente	10
2.1 Water en Bodem sturend	10
2.3 Tussenconclusie	17
Hoofdstuk 3: juridische grondslag van de kwaliteit van oppervlaktewater	18
3.1 Omgevingswet en oppervlaktewaterkwaliteit	18
3.2 Kaderrichtlijn Water, Besluit Kwaliteit Leefomgeving en oppervlaktewaterkwaliteit	20
3.3 Zorgplicht en oppervlaktewaterkwaliteit	23
3.4 Doorwerking van Omgevingsvisie, Omgevingsplan naar Omgevingsprogramma	24
3.5 Uitvoerbaarheid van beleid voor de Gemeente Leiden	26
3.6 Tussenconclusie	29
Hoofdstuk 4: Juridische grond verdichtingsopgave Gemeente Leiden	31
4.1. Omgevingswet en verdichtingsopgave	31
4.2 Besluit kwaliteit leefomgeving en verdichtingsopgave	32
4.3 Zorgplicht en verdichtingsopgave	32
4.4 Doorwerking van Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma naar Omgevingsplan	33
4.5 Tussenconclusie	34
Hoofdstuk 5: Resultaten	36
5.1 Oppervlaktewater	36
5.2 Verstedelijkingsopgave	37
5.3 Botsing	38
5.4 Uitvoerbaar beleid	40
5.5 Sturingsfilosofie	41
5.6 Politiek	43
5.7 Tussenconclusie	44
Hoofdstuk 6: Conclusie	46
Hoofdstuk 7: Aanbevelingen	48
Literatuurlijst	52
Bijlagen	54
Beroepsproduct	54

Voorwoord

In deze hectische maar leerzame periode heb ik de onuitputtelijke wereld van het Omgevingsrecht verkend. Dankzij de begeleiding van Loesanne van der Geest, Dirk-Jan Scholten en Veronique Loeffen heb ik dit onderzoek tot een mooi resultaat kunnen brengen.

Loesanne, ontzettend bedankt voor je inzet en expertise. Je hebt me geholpen met het kaderen van alle informatie, maar gaf me ook de ruimte om zelfstandig op onderzoek uit te gaan. Je was altijd bereikbaar voor vragen en je feedback was snel en nuttig, waardoor mijn onderzoek meer scherpte kreeg.

Dirk-Jan en Veronique, dank voor jullie begeleiding. Het was bijzonder om in mijn eigen Leiden af te studeren. Ik kon altijd bij jullie terecht om te sparren en ook jullie inhoudelijke input was zeer waardevol. Ik heb veel respect voor jullie enorme kennis en hoop ooit ook zo gepassioneerd en inhoudelijk over mijn werk te kunnen spreken.

Annelies Velthuis, bedankt voor de begeleiding in de eerste fase van het onderzoek. De hulp bij het opstellen van het Plan van Aanpak was essentieel voor het onderzoek, een goed begin is immers het halve werk!

Een speciale dank aan Janneke van de Vorstenbosch, mijn geweldige loopbaanbegeleider van de afgelopen 1,5 jaar. Toen ik een ietwat paniekerige e-mail stuurde omdat ik niet wist hoe ik aan een afstudeeropdracht moest komen, stond je meteen paraat. Hierdoor kwam ik bij het LivingLab terecht en vond ik mijn afstudeeropdracht bij de gemeente Leiden.

Tot slot wil ik Paul van Eijk en de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Amersfoort en Den Haag bedanken voor hun tijd en flexibiliteit bij het plannen van de interviews. De afstudeerperiode ging ontzettend snel, en ik waardeer jullie bereidheid om tijd voor mij vrij te maken. Ik heb veel van jullie geleerd en hoop dat gemeenten in de toekomst nog meer van elkaar zullen leren.

Sterre de Fockert, Amsterdam, 10 juni 2024.

Samenvatting

Op 25 november 2022 werd de Water en Bodem sturend brief gepubliceerd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In de Water en Bodem sturend brief staat beschreven dat het water-en bodemsysteem van Nederland tegen een grens aanloopt en dat in het beleid rondom het inrichten van de fysieke leefomgeving water en bodem sturend moet zijn.¹ Nederland loopt echter tegen meerdere problemen aan: door het groeiend aantal inwoners is er ook sprake van een grote verstedelijkingsopgave: wonen in Nederland moet prettig blijven. Hierdoor blijft de zorg voor ons water geregeld wat meer op de achtergrond. De opdrachtgever is benieuwd naar de mogelijkheden om uitvoerbaar beleid te maken op het gebied van de oppervlaktewaterkwaliteit. Dit onderzoek heeft daarom het doel om de juridische verankering achter uitvoerbaar beleid te vinden, het beleid te vergelijken met dat van andere gemeenten en daarmee een advies te geven hoe oppervlaktewaterkwaliteit hoger op de agenda komt te staan. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom: *Welk advies kan er gegeven worden aan de gemeente Leiden wat betreft de juridische grond om uitvoerbaar beleid te maken over oppervlaktewater, waarbij er ingegaan wordt op het conflict tussen kwaliteit van oppervlaktewater en de verdichtingsopgave in de stad Leiden, op grond van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews?*

Voor het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvraag is er theoretisch onderzoek gedaan in de vorm van wetsanalyse en literatuuronderzoek, in het praktische gedeelte van dit onderzoek is er een analyse gemaakt van vijf interviews met verschillende gemeenten, om zo het beleid van de gemeenten te vergelijken.

Uit het onderzoek blijkt dat het uitvoeren van oppervlaktewaterkwaliteit niet alleen op een juridische verankering neerkomt, maar op de combinatie van de wet, samenwerking met bestuursorganen en het agenderen van een probleem in de politiek. De juridische verankering is te vinden in de Omgevingswet en bestuursorganen zijn ook gebonden aan het behalen van milieudoelstellingen die opgenomen zijn in Kaderrichtlijn Water, die hun vertaling vinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Hierin staat dat oppervlaktewater chemisch en ecologisch schoon moet blijven. In de praktijk blijkt echter dat het maken van ‘water en bodem sturend’ beleid lastiger is dan verwacht. Door de verstedelijkingsopgaven in gemeenten, die vaak zwaarder wegen dan oppervlaktewater, is het lastig om samen te werken en zowel de fysieke leefomgeving te beschermen als te ontwikkelen. Er

¹ *Kamerstukken II*, 2022/23, 27625, nr. 592, p. 2.

moeten prioriteiten gesteld worden om aan de zorgplicht te voldoen om een gezonde fysieke leefomgeving te realiseren. Dit dilemma wordt politiek, waarin de prioriteiten van verschillende gemeenten anders kunnen liggen. De samenwerking tussen bestuursorganen en in het bijzonder het waterschap en de gemeente is zeer belangrijk om beleid te maken. Uiteindelijk wil de gemeente Leiden van zelfbindende omgevingsvisie naar een bindend omgevingsplan, waarin ook beheer, behoud en verbetering van oppervlaktewaterkwaliteit wordt uitgevoerd.

Concluderend kan worden gesteld dat oppervlaktewaterkwaliteit meer op de agenda moet worden gezet, zodat er in de politieke besluitvorming een besef wordt gecreëerd dat er zeker noodzaak zit achter het waarborgen van de kwaliteit van oppervlaktewater. Om dit te bewerkstelligen, wordt er aanbevolen om de gemeente te wijzen op de verplichting om de KRW-doelstellingen in 2027 te halen. Daarnaast kan er gebruikgemaakt worden van een mengpaneel, waarin een overzichtelijk beeld wordt gecreëerd van verschillende thema's waarover beleid kan worden gemaakt, wat hiervan de beoogde kwaliteit is en wat de huidige kwaliteit is. De samenwerking tussen bestuursorganen is essentieel om zo tot uitvoerbaar beleid te komen. Daarom wordt in de aanbevelingen ook het interbestuurlijk gebiedsprogramma genoemd. Dit is een bedachte structuur tussen gemeente, waterschap en de provincie, om zo een programma samen te maken en zo dilemma's over verschillende beleidsdomeinen op te lossen. Met de juridische verankering, maar ook de politieke samenwerking binnen en buiten de gemeente is het mogelijk om oppervlaktewaterkwaliteit beter op de kaart te krijgen en ervoor te zorgen dat het Nederlandse water schoon en gezond wordt en blijft.

Afkortingen

AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur

Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving

CBS: Centraal Bureau voor Statistiek

EU: Europese Unie

Gw: Grondwet

KRW: Kaderrichtlijn Water

NOVI: Nationale Omgevingsvisie

Ow: Omgevingswet

POVI: Provinciale Omgevingsvisie

Begrippenlijst

Oppervlaktewater: oppervlaktewater is water in meren, sloten, plassen, vijvers, kanalen, beekjes en rivieren, en is belangrijk voor drinkwater, zwemmen en varen.²

Waterkwaliteit: waterkwaliteit is de kwaliteit van drink-, zwem- en vaarwater, waarin er een onderscheid is tussen ecologische en chemische waterkwaliteit: een goede leefomgeving voor flora en fauna en water zonder schadelijke stoffen.³

Omgevingsvisie: in de omgevingsvisie worden door de gemeente ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vastgelegd, deze zijn voor de lange termijn. Deze omgevingsvisie is zelfbindend.⁴

Omgevingsprogramma: in een omgevingsprogramma kunnen bestuursorganen hun omgevingsvisie concreter invullen voor specifieke gebieden of thema's en maatregelen opnemen ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsprogramma is zelfbindend.⁵

Omgevingsplan: elke gemeente heeft één omgevingsplan, waarin de algemene regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving staan. Het omgevingsplan is bindend.⁶

Verstedelijkingsopgave: verstedelijking is de uitbreiding van bewoonde gebieden, als gevolg van bevolkingsgroei en veranderende behoeftes en patronen van bewoners in die omgeving. Een gemeente

² 'Oppervlaktewater', iplo.nl.

³ 'Waterkwaliteit', iplo.nl.

⁴ 'Omgevingsvisie gemeente', iplo.nl.

⁵ 'Programma, dit houdt het in', iplo.nl.

⁶ 'Omgevingsplan', iplo.nl.

kan de verantwoordelijkheid worden opgelegd om te zorgen voor meer huisvesting en/of meer voorzieningen voor bewoners in de fysieke ruimte.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1. Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

In dit onderzoek wordt primair de juridische grond om uitvoerbaar beleid te maken over de kwaliteit van oppervlaktewater van de gemeente Leiden onderzocht. Om het onderwerp te introduceren wordt eerst kort de visie van de gemeente Leiden wat betreft water en de visie rondom verstedelijking uitgewerkt en waar deze visie uit afgeleid wordt.

De gemeente Leiden heeft op 9 november 2021 de omgevingsvisie van 2040 voor Leiden gepubliceerd. In een omgevingsvisie worden uitdagingen op het gebied van de fysieke leefomgeving vormgegeven, zoals op het gebied van verstedelijking, klimaatadaptatie, verduurzaming en bereikbaarheid. Met deze omgevingsvisie wordt er een richtinggevend kader uiteengezet waarin deze uitdagingen worden geanalyseerd, met als doel in 2040 keuzes te kunnen maken rondom deze onderwerpen.



Figuur 1: Doelstellingen omgevingsvisie Leiden.⁷

In dit onderzoek ligt de focus op oppervlaktewaterkwaliteit en de verstedelijkingsopgave van de gemeente Leiden.

⁷ Gemeente Leiden 2021, p.7.

Binnen de omgevingsvisie worden ambities en doelstellingen genoemd wat betreft het vergroenen en verduurzamen van de fysieke leefomgeving, door onder meer de kwaliteit van oppervlaktewater op peil te houden, dan wel te verbeteren.

In dit onderzoek ligt de focus op de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de verstedelijkingsopgave, maar ook op de botsing tussen deze twee domeinen. De gemeente Leiden heeft net zoals veel andere steden in Nederland, een tekort aan woningen, waardoor er een verstedelijkingsopgave is. Er moet gebouwd worden om inwoners van woningen te kunnen voorzien, maar daarnaast is het ook zo dat deze bouwopgave geen schade mag veroorzaken aan de fysieke leefomgeving. Onder deze fysieke leefomgeving valt ook het oppervlaktewater. De vraag is hoe het mogelijk is om te bouwen, maar ook te voldoen aan de kwaliteitseisen van oppervlaktewater volgens de wet. Hier ligt de vraagstelling van de gemeente Leiden; hoe maak je de doelen die in de omgevingsvisie zijn opgenomen juridisch bindend en uitvoerbaar? Hoe kan de gemeente Leiden van ambitie naar uitvoering op het gebied van beleid maken over oppervlaktewaterkwaliteit? Hoe zet je dit onderwerp op de politieke agenda en hoe ga je om met het dilemma van schaarse ruimte: hoe deel je de fysieke leefomgeving mee zodat deze ontwikkeld, maar ook beschermd wordt? Dit zijn vragen die tot dit onderzoek hebben geleid en die uitgewerkt zullen worden.

2. Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

De doelstelling van dit onderzoek is om door middel van onderzoek te doen naar de juridische grond van doelen rondom het behoud van kwaliteit van oppervlaktewater, te besluiten wat de juridische grond is om van Omgevingsvisie naar een bindend omgevingsplan te gaan en tot uitvoerbaar beleid over te gaan. Daarnaast is het doel om het conflict met oppervlaktewater en de verstedelijkingsopgave te onderzoeken en uit te zoeken waar de uitdagingen liggen wat betreft overlappend beleid maken. Het doel is om een advies te geven aan de gemeente Leiden over de juridische verankering van uitvoerbaar beleid op gebied van oppervlaktewaterkwaliteit.

Centrale vraag:

De volgende vraag is geformuleerd om dit doel te bereiken: 'welk advies kan er gegeven worden aan de gemeente Leiden wat betreft de juridische grond om uitvoerbaar beleid te maken over oppervlaktewater, waarbij er ingegaan wordt op het conflict tussen kwaliteit van oppervlaktewater en de verdichtingsopgave in de stad Leiden, op grond van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews?'

De hoofdvraag is opgedeeld in 3 deelvragen:

1. Wat is de juridische grond van het implementeren van beleid rondom het behoud van de kwaliteit van oppervlaktewater, gebaseerd op wetsanalyse en literatuuronderzoek?
2. Wat is de juridische grond van het implementeren van beleid rondom de verstedelijkingsopgave van de gemeente Leiden, gebaseerd op wetsanalyse en literatuuronderzoek?
3. Wat zijn de verschillen tussen de gemeenten Leiden, Utrecht, Amsterdam, Amersfoort en Den Haag wat betreft hun Omgevingsvisie en plan en beleid rondom oppervlaktewater en de verstedelijkingsopgave, gebaseerd op interviews?

3. Operationaliseren van begrippen

In de hoofdvraag worden de begrippen ‘uitvoerbaar beleid’ en ‘conflict’ gebruikt. Dit zijn begrippen die geoperationaliseerd kunnen worden, om de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Uitvoerbaar beleid is praktisch, haalbaar beleid wat wordt opgesteld door een bestuursorgaan, waarvan de doelen realistisch zijn en mogelijk zijn om uit te voeren door het bestuursorgaan. Met het conflict wordt de botsing genoemd tussen twee vormen van beleid: het beleid rondom oppervlaktewaterkwaliteit tegenover de verstedelijking. Andere prioriteiten binnen dit beleid kunnen een conflict vormen tussen de twee domeinen.

4. Onderzoeksmethode en verantwoording deelvragen

Het theoretisch-juridische onderzoeksgedeelte:

In beide onderzoeksvragen is er gezocht naar de juridische grond om uitvoerbaar beleid te maken, en dit te ondersteunen door literatuur. Daarom hebben beide deelvragen een component wetsanalyse en literatuuronderzoek. Er is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. In deze bronnen ben ik op zoek gegaan naar zoekresultaten rondom onder andere de zoektermen oppervlaktewater, verstedelijking, omgevingsplan, fysieke leefomgeving, Omgevingswet en Water en bodem sturend.

Het praktijkonderzoek gedeelte:

In het praktijkgedeelte van dit onderzoek heb ik een interview uitgevoerd met één expert om informatie te krijgen en zo mijn interviewvragen voor 5 gemeenten op te stellen. Ik heb het eerste interview bij de gemeente Leiden gedaan, waarin ik vragen heb gesteld over het beleid van Leiden

rondom oppervlaktewater, de verstedelijkingsopgave, de botsing tussen deze onderwerpen, de sturingsfilosofie en de politieke situatie van Leiden. Dezelfde vragen zijn vervolgens aan de gemeenten Utrecht, Amsterdam, Amersfoort en Den Haag gesteld. .

Aan de hand van deze deelvraag is er in de resultaten een uitwerking gemaakt van hoe de geïnterviewde gemeenten beleid maken rondom de hierboven besproken onderwerpen, om zo een beeld te creëren van hoe andere gemeenten omgaan met beleid rondom oppervlaktewaterkwaliteit en verstedelijking

5. Leeswijzer

Dit onderzoek is verdeeld in vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt het onderwerp ingeleid, in hoofdstuk 2, 3 en 4 wordt het theoretische kader van dit onderzoek uitgewerkt, in hoofdstuk 5 worden de resultaten geanalyseerd. In hoofdstuk 6 wordt er een conclusie geschreven over dit geheel en in hoofdstuk 7 worden er aanbevelingen gegeven voor een vervolg van dit onderzoek. Hierna vindt u de literatuurlijst en de bijlagen.

Hoofdstuk 2: Rol van Rijk, provincie, waterschap en gemeente

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader geïntroduceerd aan de hand van de Water en Bodem sturend brief, wordt de taakverdeling tussen bestuursorganen uiteengezet en de botsing tussen oppervlaktewaterkwaliteit en verstedelijking onderzocht.

2.1 Water en Bodem sturend

Op 25 november 2022 werd, ondertekend door de minister van Infrastructuur en Waterstaat Mark Harbers en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat drs. Vivianne Heijnen, de kamerbrief Water en Bodem sturend verstuurd aan de voorzitter van de Tweede Kamer.⁸ De brief gaat over het water en de bodem van Nederland en benadrukt dat deze twee onderwerpen de basis van het bestaan van Nederland zijn en van groot belang zijn voor het dagelijks leven. Er wordt volgens de brief tegen grenzen van het water-en bodemsysteem aangelopen, waardoor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de noodzaak voelt om aan te sturen op keuzes ter bescherming van de bodem en water en dit ook sturend te maken.⁹ De uitgangspunten van de Water en Bodem sturend brief zijn als volgt:¹⁰

- *Niet afwentelen.* Dit principe is overgenomen uit de Nationale Omgevingsvisie (hierna: NOVI) en betekent dat de verantwoordelijkheid voor water en bodem niet mag worden doorgeschoven naar toekomstige generaties, andere gebieden of locaties of van privaat naar publiek. Er moet rekening worden gehouden met de bodem en het water op dit moment, zonder dit door te schuiven naar een ander moment, locatie of soort investering.
- *Meer rekening houden met extremen.* Door klimaatverandering worden in Nederland de zomers heter en droger en winters natter. Om rekening te kunnen houden met deze extremen, moet het beleid hierop aangepast worden.
- *Meerlaagsveiligheid.* Er moet bij mede-overheden meer aandacht komen voor het preventief aanleggen en versterken van dijken, naar ruimtelijke inrichting achter de dijk en crisisbeheersing. Daarnaast is snel herstel van schade en bewustzijn van het water ook een belangrijk deel van dit uitgangspunt.

⁸ *Kamerstukken II, 2022/2023, 27625, nr. 592, p. 2.*

⁹ *Kamerstukken II, 2022/2023, 27625, nr. 592, p. 1.*

¹⁰ *Kamerstukken II, 2022/2023, 27625, nr. 592, p. 2-3.*

- *Minder afdekken, minder vergraven en niet verontreinigen.* Er moet verstandig om worden omgegaan met water en bodem, om te zorgen voor een vitale bodem.
- *Integrale aanpak in de leefomgeving.* De opgave rondom water en bodem hangt samen met andere doelen rondom het beschermen van de leefomgeving. Er moet een integrale aanpak zijn waarin alle doelen een gezamenlijk uitgangspunt hebben waarin water en bodem sturend is. Hierbij hoort bijvoorbeeld klimaatadaptief bouwen.
- *Comply or explain.* Oftewel: pas toe of leg uit. Voor het uitvoeren van bepaalde doelen zijn juridisch afdwingbare maatregelen nodig, deze vloeien voort uit Europese verplichtingen zoals de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW). De maatregelen in deze richtlijn moeten uiterlijk 2027 zijn doorgevoerd.¹¹ Er is ruimte voor maatwerk, als er moet worden uitgeweken moet dat uitlegbaar en toetsbaar zijn. Dit comply or explain-principe geldt voor alle bestuursorganen.¹²

Dit onderzoek richt zich op het behoud van kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen. De Water en Bodem sturend brief gaat onder andere over het waarborgen van schoon en gezond water, waarin er wordt gerefereerd aan de Kaderrichtlijn Water-doelen (hierna: KRW-doelen), opgenomen in de KRW. De doelstelling van de KRW is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlakte- en grondwater. Dit moet in 2027 gerealiseerd zijn. De KRW is omgezet in Nederlandse wet-en regelgeving, die staat in de Omgevingswet (hierna: Ow) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl). Over de uitvoering van deze doelen zal later in het onderzoek worden uitgeweid.

Binding kamerbrief

De Water en Bodem sturend brief heeft een adviserend karakter, dit betekent dat er geen binding ontstaat uit de inhoud. Er wordt gerefereerd aan de KRW en de Ow, waar een juridische grondslag en dus ook verplichting uit voortvloeit. In het volgende deel van het theoretisch kader zal er dieper worden ingegaan op deze juridische grondslag en hoe via de wet de taken en verplichtingen van bestuursorganen, het Rijk, provincie, waterschap en gemeente, worden gedefinieerd. Zo kan er sturing worden gegeven aan de wens van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om Water en Bodem sturend te maken in besluitvorming.

¹¹ ‘Kaderrichtlijn Water’, iplo.nl

¹² *Kamerstukken II*, 2022/2023, 27625, nr. 592, p. 4.

Het kabinet wil water en bodem sturend laten zijn bij beslissingen over de fysieke leefomgeving. Daar horen bovenstaande zes uitgangspunten bij.¹³ Dit zijn randvoorwaarden waarmee de provincies samen met andere partijen een aanpak kunnen opstellen die gericht is op een specifiek gebied. Op het gebied van water worden keuzes rondom het waarborgen van voldoende, schoon en gezond water meegenomen. Ook hier wordt de KRW aangevoerd. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW, maar door het Bestuursakkoord Water is er samenwerking tussen provincies, waterschappen en gemeenten.¹⁴ Het doel van dit bestuursakkoord is de waarborging van veiligheid tegen overstromingen, goede kwaliteit water en voldoende zoet water via doelmatig beheer.

Botsing domeinen water en verstedelijking

De botsing tussen oppervlaktewaterkwaliteit en verstedelijking is aanwezig, omdat de ambities van beide domeinen botsen door schaarse ruimte. Ieder domein heeft eigen ambities, die mogelijk tegen elkaar ingaan.

Water

Vaak voldoet de waterkwaliteit van oppervlaktewaterlichamen nog niet aan de doelen die in de KRW zijn opgesteld. Deze KRW-doelen zouden in 2027 moeten worden gehaald. De druk op de ruimtelijke ordening, waaronder de verstedelijking van de stad, zorgt voor druk op de waterkwaliteit.¹⁵ In de Water en Bodem sturend brief wordt genoemd dat het watersysteem tegen een grens aanloopt en dat daarom het waarborgen van de waterkwaliteit mee zou moeten worden genomen in het indelen en beschermen van de fysieke leefomgeving. De vraag is hoeveel weging kan worden gegeven aan de ‘weging van het waterbelang’ en waar de uitvoering van beleid over waterkwaliteit tegenaan loopt.¹⁶

Wonen

Ook over bebouwd gebied wordt in de kamerbrief gesproken.¹⁷ Bij het ontwikkelen van nieuwe bouwlocaties moet er worden gezorgd dat deze locaties om kunnen gaan met deze risico's en mag er niet verplaatst, of afgewenteld worden naar een locatie, tijd of ander soort financiering. Er wordt aangeraden via Water en Bodem sturend besluiten te nemen over bouwlocaties, om zo de

¹³ ‘Kabinet maakt water en bodem sturend bij ruimtelijke keuzes’, klimaatadaptatienederland.nl, 29 november 2022 (geüpdatet)

¹⁴ ‘Bestuursakkoord Water’, iplo.nl

¹⁵ Nieuwenhuis e.a. 2023, p. 5

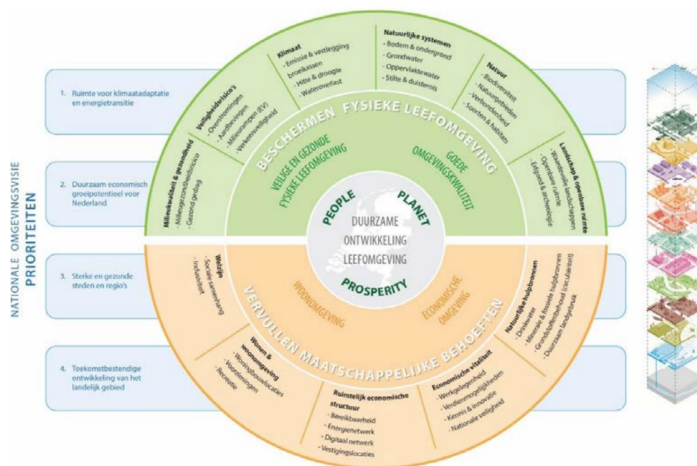
¹⁶ Nieuwenhuis e.a. 2023, p. 5.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2022/2023, 27625, nr. 592, p. 18-19.

bodemkwaliteit en de beheersing en behoud van (oppervlakte)waterkwantiteit en kwaliteit op peil te houden.

Belangenafweging: afwegingsprincipes

Francesco Veenstra, Rijksbouwmeester, heeft geschat dat er zo'n 1,8 miljoen extra woningen nodig zijn voor, omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) er vanuit gaat dat er halverwege de 21ste eeuw er zo'n 19,8 miljoen mensen in Nederland wonen.¹⁸ In de NOVI wordt door het Rijk een langetermijnvisie gegeven over de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland.¹⁹ In de NOVI wordt ook de belangenverstrengeling genoemd: botsende belangen zouden niet los van elkaar kunnen worden opgelost, maar de ambitie is er wel om combinaties te maken en zo een 'win-win-situatie' te creëren.²⁰ Ook wordt er genoemd dat veel nationale belangen ingrijpend zijn voor het bodem-watersysteem en dat het duurzaam gebruiken van het bodem-watersysteem essentieel is voor het voldoen aan nationale belangen. Bij het afwegen van belangen wordt er gekeken naar de kosten en baten van een bepaalde opgave. De opgaven van het Rijk wat betreft de fysieke leefomgeving zijn schematisch uitgewerkt in het 'Rad van de Leefomgeving', waarin de afwegingen voor het gebruik van de fysieke leefomgeving zijn afgebeeld. Het belangrijkste spanningsveld is het beschermen tegenover het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.



Figuur 2: Rad van de Leefomgeving ²¹

¹⁸ Muskee 2023.

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties 2020, p. 4.

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties 2020, p. 11.

²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties 2020, p. 72.

Het Rijk doelt op een balans tussen het behoud van een veilige en gezonde leefomgeving, maar ook het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving, afgaand op de behoefte van de maatschappij.²² In de NOVI wordt geconstateerd dat deze belangen niet altijd samengaan en dat er een afweging moet worden gemaakt. Deze afweging is niet objectief te maken, en vraagt om politieke keuzes. Om de afweging richting te geven, zijn in de NOVI afwegingsprincipes opgenomen, deze zijn als volgt: ²³

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;

Plannen voor de fysieke leefomgeving moeten, zover mogelijk, gecombineerd worden. Er moet worden gefocust op het mengen of koppelen van deze belangen. Als dit niet mogelijk is, moeten de functies gescheiden worden, maar moet er zo min mogelijk schade ontstaan bij beide belangen.

2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;

Er moet per gebied worden gekeken wat de beste keuze is voor het prioriteren van een bepaald belang. Bij het maken van keuzes moeten de cultuurhistorische identiteit en unieke eigenschappen van een gebied altijd meewegen. Provincies, waterschappen en gemeenten moeten deze kenmerken vastleggen in beleid en regels.

3. Afwentelen wordt voorkomen.

Er wordt gestreefd naar een permanente verbetering van de fysieke leefomgeving voor de bewoners nu, zonder dat dit invloed heeft op bewoners in de toekomst.

Water versus wonen

Het kerndoel van de Ow is het enerzijds beschermen van de leefomgeving, maar ook deze te benutten voor het ontwikkelen van bepaalde opgaven, zoals de woningbouw.²⁴

Verstedelijking heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van water. Er zijn verschillende schadelijke stoffen gevonden in het water, die veroorzaakt worden door de grote verstedelijking in de wereld.²⁵ Uit het onderzoek blijkt dat, met de geschatte stedelijke groei, ongeveer 80% van de wereldbevolking in deelstroomgebieden leeft met meerdere typen watervervuiling.²⁶ Het Rijk stuurt in de NOVI aan op woonopgaven waarin er geen schade wordt veroorzaakt aan de fysieke leefomgeving, maar gezien de afwegingsprincipes is het de vraag of het combineren van deze

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties 2020, p. 72.

²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties 2020, p. 73.

²⁴ 'Focus op de fysieke leefomgeving', iplo.nl.

²⁵ 'Onderzoek: verstedelijking toenemende bron van waterverontreiniging', h20waternetwerk.nl, 25 mei 2021.

²⁶ 'Onderzoek: verstedelijking toenemende bron van waterverontreiniging', h20waternetwerk.nl, 25 mei 2021.

domeinen mogelijk is. Dit dilemma mondt uit in een politiek vraagstuk, waarin er moet worden gekeken naar de urgentie van de twee domeinen.

2.2 Taken Rijk, provincie, waterschap, gemeente: oppervlaktewater en verstedelijking

Voor de Ow in werking trad, werden regels opgesteld vanuit gemeente, provincie en het Rijk. Dit had als gevolg dat er meerdere wetten en regels bestonden over dezelfde onderwerpen, die elkaar ook konden tegenspreken.²⁷ Bij het invoeren van de Ow zijn al deze wetten onder dezelfde noemer geplaatst, met als doel een overzichtelijk portaal te creëren voor zowel burger als overheid. Er is echter nog steeds een verdeling in de taken van verschillende bestuursorganen in Nederland: een bestuurlijke taakverdeling. In de Ow worden de taken voor het Rijk, de provincie, het waterschap en de gemeente uiteengezet. Er zal later in worden gegaan op de verdeling van taken van verschillende bestuursorganen op specifiek het gebied van behoud van kwaliteit van oppervlaktewater, aan de hand van de Ow. In deze vraag wordt de taakverdeling in het algemeen behandeld. In onder andere de Ow worden de taken en bevoegdheden van de bestuursorganen genoemd, waarin ook de Bkl en de KRW aan gerelateerd is en wordt benoemd. Het begin van deze grondslag ligt bij hoofdstuk 2, artikel 2.1 van de Ow, waarin wordt genoemd dat een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie, gemeente of waterschap zijn taken en bevoegdheden uitvoert op grond van de Ow, tenzij hierover specifieke regels zijn.

‘Decentraal, tenzij’ en co-actorschap

Volgens de Memorie van Toelichting wordt er via het eerste lid van art. 2.1 Ow gesteld dat de integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in eerste instantie bij de gemeenten ligt, alvorens deze bij het Rijk of de provincie komt te liggen.²⁸ Daarnaast is het een voorwaarde dat er wordt bepaald of de zorg van een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving privaat of publiek is. Is dit publiek, dan moet de wet de verantwoordelijkheid toedelen aan een bepaald bestuursorgaan: Rijk, provincie, waterschap of gemeenten.²⁹ Dit brengt geen wijzigingen aan ten opzichte van de rol van de gemeente voor het invoeren van de Ow.³⁰ Oftewel: het doel is om decentraal te werken, tenzij anders is opgenomen. In artikel 2.2 lid 2 van de Ow wordt dan ook de bevoegdheid van provincies en het Rijk beperkt tot situaties waarin gemeenten niet toereikend kunnen handelen. Dit wordt het subsidiariteitsbeginsel genoemd: ‘Decentraal, tenzij...’.³¹ Voor gespecialiseerde werkzaamheden

²⁷ Ministerie van Infrastructuur en Koningsrelaties 2016, p. 2.

²⁸ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT) p. 72.

²⁹ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT), p. 40.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT), p. 42.

³¹ ‘Decentraal, tenzij’, iplo.nl

worden taken verdeeld over andere bestuursorganen. Het waterschap zorgt bijvoorbeeld voor het beheer van watersystemen, omdat dit gespecialiseerd werk is wat niet toereikend door algemene bestuursorganen kan worden uitgevoerd.³² Naast de gemeenten en het waterschap zijn ook de provincies en het Rijk belangrijk voor de fysieke leefomgeving. Vanuit de Memorie van Toelichting blijkt dat bij sommige delen van de fysieke leefomgeving wél de verantwoordelijkheid bij Rijk of provincies moet worden gelegd, zoals genoemd 'deel van de infrastructuur, grote wateren en natuur'. Voorbeelden hiervan zijn vergunningen voor nucleaire activiteiten, mijnbouw of winning en opslag van gevaarlijke stoffen en delfstoffen. Er is dus sprake van verdeling over verschillende bestuurslagen, waardoor er samenwerking nodig is, maar waar bestuursorganen ook rekening met elkaar moeten houden. Volgens artikel 2.2 lid 1 van de Ow dienen bestuursorganen bij de uitvoering van hun taken rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en waar nodig ook samen te werken. Deze samenwerking wordt 'co-actorschap' genoemd, ofwel het subsidiariteitsbeginsel.³³ Omdat Nederland geen hiërarchie kent tussen bestuurslagen, is er sprake van gelijkwaardigheid in het openbaar bestuur. Vandaar dat er sprake is van 'co-actorschap' en is een bestuur op nationaal niveau niet in hogere mate bevoegd over het nemen van beslissingen over de fysieke leefomgeving dan op decentraal niveau.³⁴ Vanwege deze bepaling wordt gesteld dat het bestuursorgaan dat het meest geschikt is om over het beleid te beslissen, hierin de uitvoering in handen neemt.

Eigen interpretatie van het bestuursorgaan

De wetgever laat veel ruimte over tot interpretatie en eigen invulling, omdat de taken en bevoegdheden van bestuursorganen niet zwart wit op papier staan. In de Ow wordt wel geroepen tot samenwerking via het co-actorschap. Er moet rekening worden gehouden met elkaar, wat tot samenwerking leidt. Bestuursorganen kunnen ook hun taken gezamenlijk uitvoeren, door een gezamenlijk plan of visie.³⁵

Als er specifiek in de wet wordt opgenomen bij welk bestuursorgaan de verantwoordelijkheid voor een bepaald onderdeel van de zorg voor de fysieke leefomgeving ligt, is dit leidend. Wat betreft de toewijzing van taken aan bestuursorganen is er ruimte voor samenwerking en eigen invulling. Er kunnen vragen gesteld worden bij de invulling van de wetgever. De bestuursorganen stellen zelf hun

³² *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT), p. 43.

³³ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT), p. 72.

³⁴ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT), p. 73.

³⁵ 'Wat staat er in de Omgevingswet over regionale samenwerking?', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

doelen en ambities op via visies, programma's en plannen, maar de vraag is of er genoeg juridische verankering is om een bestuursorgaan te verbinden tot het uitvoeren van bindende regels.

2.3 Tussenconclusie

De Kamerbrief "Water en Bodem sturend" legt de nadruk op het belang van water en bodem voor Nederland. De brief benadrukt de noodzaak om keuzes te maken ter bescherming van de fysieke leefomgeving, waarbij principes zoals niet afwentelen, meer rekening houden met extremen, meerlaagsveiligheid, en een integrale aanpak centraal staan. De brief verwijst naar KRW, die als doel heeft om uiterlijk in 2027 chemisch schoon en ecologisch gezond water te realiseren. Hoewel de brief zelf adviserend is, geeft ze binding door verwijzingen naar juridische grondslagen in de Ow en het Bkl, waarin de KRW is vertaald. Hierin moeten de bestuursorganen een balans vinden tussen de bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, waarbij water en bodem sturend zijn bij besluitvorming. Verstedelijking vormt een uitdaging voor de waterkwaliteit, en de wetgeving moet zorgen voor een duidelijke en effectieve taakverdeling tussen verschillende bestuursorganen. Samenwerking en co-acterschap vanuit het subsidiariteitsbeginsel zijn hierbij essentieel om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen.

Hoofdstuk 3: juridische grondslag van de kwaliteit van oppervlaktewater

In dit hoofdstuk wordt de juridische grondslag van het maken van beleid rondom de kwaliteit van oppervlaktewater onderzocht aan de hand van wetsanalyse en literatuuronderzoek. Daarnaast wordt de uitvoerbaarheid van dit beleid voor de gemeente Leiden uitgewerkt.

De Ow richt zich - nogmaals - op de gezondheid van de fysieke leefomgeving. Dit wordt opgenomen in art. 1.3 Ow. Dit wordt gewaarborgd met omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels die grenzen stellen aan bepaalde activiteiten die de maximale blootstelling van bijvoorbeeld lucht- en waterverontreiniging of geluidbelasting.³⁶

3.1 Omgevingswet en oppervlaktewaterkwaliteit

In afdeling 2 van de Ow wordt opgenomen dat de gemeenteraad voor het grondgebied van de gemeente een omgevingsplan vaststelt waarin regels voor de fysieke leefomgeving staan, het algemeen bestuur van de waterschap stelt een waterschapsverordening vast en provinciale staten stellen een omgevingsverordening vast. Deze verordeningen bevatten omgevingswaarden, die ook inhoudelijk ingaan op oppervlaktewater.

In de Ow wordt specifiek gesproken over het behoud van kwaliteit van oppervlaktewater, en zo ook de taken verdeeld rondom de omgevingswaarden van de hierboven genoemde verordeningen. De omgevingswaarden rondom de eisen voor waterkwaliteit zijn de norm.³⁷ Deze worden opgenomen in het Bkl, waar later in detail op zal worden ingegaan, maar ook in de Ow. Deze grondslag is te vinden in artikel 2.15 lid 1 sub b Ow, waarin wordt gesteld dat er met oog op het waarborgen van de veiligheid, beschermen van gezondheid en milieu en beheer van natuurlijke hulpbronnen, omgevingswaarden worden vastgesteld voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Dit is ter uitvoering van onder andere de KRW.

³⁶ Van den Broek 2020, p.19.

³⁷ 'Oppervlaktewaterkwaliteit en de Omgevingswet - dit verandert er', iplo.nl.

In de Ow worden verder vooral regels opgenomen over het handhaven en toezien op activiteiten die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van oppervlaktewater, zoals lozing van afvalwater, activiteiten rondom grondwater, waterstaatswerken en activiteiten op, langs of aan het water.³⁸

In onderstaand schema worden de relevante artikelen uit de Ow uitgewerkt die grondslag geven aan de taken rondom specifiek oppervlaktewater, wat de verantwoordelijkheid van deze bestuursorganen voor dit onderwerp bindend maakt.³⁹ Hieronder valt art. 2.16 tot en met 2.19 Ow.

Art. 2.16 Ow	Gemeentelijke taken fysieke leefomgeving	Inzamelen, transporteren en verwerken van afvloeiend hemelwater en stedelijk afvalwater, beheer van watersystemen voor zover dat toebedeeld is bij een omgevingsverordening. Zuivering stedelijk afvalwater.
Art. 2.17 Ow	Waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving	Beheer van watersystemen, voor zover deze aan het waterschap toebedeeld zijn bij provinciale verordening. Zuivering van stedelijk afvalwater in openbaar vuilwaterriool.
Art. 2.18 Ow	Provinciale taken voor de fysieke leefomgeving	Gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen, houden van toezicht op beheer van watersystemen voor zover dat is toebedeeld aan de waterschappen. Beheer van zwemwaterkwaliteit. Bij provinciale verordening kan het beheer van regionale wateren toebedeeld worden aan andere openbare lichamen.
Art. 2.19 Ow	Rijkstaken voor de fysieke leefomgeving	Beheer van rijkswateren, behoeden van activiteiten die nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Zorg dragen voor oppervlaktewaterlichamen dat in beheer is van bij het Rijk.

Figuur 3: Schematische weergave van relevante artikelen in de Ow rondom de taakverdeling van bestuursorganen

Toelichting

Inhoudelijk gezien is de gemeente verantwoordelijk voor het inzamelen, transporteren en verwerken van afvloeiend hemelwater. Ditzelfde geldt voor stedelijk afvalwater, waar ook de zuivering van dit afvalwater bij hoort. Het waterschap is ook verantwoordelijk voor het zuiveren van afvalwater, maar mag de exploitatie van waterzuivering wel bij een ander rechtspersoon neerleggen. Dit betekent dat de gemeente en het waterschap samen in overleg kunnen dat de waterzuivering bij de gemeente ligt, of andersom. Dit sluit aan bij het hiervoor besproken subsidiariteitsbeginsel waarin co-actorschap

³⁸ Schmidt & Van 't Lam 2023.

³⁹ Nijmeijer, in: T&C Omgevingswet.

genoemd wordt. Het waterschap is ook verantwoordelijk voor watersystemen en waterketenbeheer. De provincie is verantwoordelijk voor beheer en toezicht van en op het watersysteem en het beheer van zwemwaterkwaliteit. Daarnaast is de provincie ook verantwoordelijk voor het behoud van inheemse flora en fauna, maar ook het beheersen van invasieve uitheemse soorten. Het Rijk is volgens art. 19 Omgevingswet verantwoordelijk voor het beheer van rijkswateren, voorkomen of tegengaan van verplaatsing van de kustlijn, beheer van waterkeringen en technische leidraden rondom deze waterkeringen.⁴⁰

Regels rondom oppervlaktewater worden in meer detail besproken in specifieke wetgeving en richtlijnen: in dit onderzoek het Bkl en KRW.

3.2 Kaderrichtlijn Water, Besluit Kwaliteit Leefomgeving en oppervlaktewaterkwaliteit

Inhoud Kaderrichtlijn Water

“Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.”⁴¹

Oppervlaktewateren zijn in principe hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen, echter is het doel van deze richtlijn om gevaarlijke stoffen in deze bronnen te elimineren. Daarom moeten er maatregelen worden getroffen om dit op nationaal niveau te waarborgen. In artikel 4 van de KRW zijn milieudoelstellingen gevormd, waar in lid 1 sub a voor oppervlaktewateren geldt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om hun oppervlaktewateren te beschermen, verbeteren en waar nodig te herstellen. De verantwoordelijkheid wordt vanuit deze richtlijn bij de lidstaat gelegd, ofwel bij het Rijk. De KRW wordt vertaald in het Bkl.⁴² Een belangrijk onderdeel van de KRW is de normstelling, of wel de implementatie van de KRW-doelen. Hierin bevindt zich een grondslag waaruit blijkt hoe Nederland de vereisten van deze wet dient te implementeren.⁴³ In dit hoofdstuk zullen deze KRW-doelen uiteen worden gezet en de grondslag van de omgevingswaarden worden uitgewerkt.

⁴⁰ Kajaan, in: T&C Omgevingswet

⁴¹ Richtlijn 2000/60/EG Kaderrichtlijn Water.

⁴² Richtlijn 2000/60/EG Kaderrichtlijn Water.

⁴³ Woldendorp 2008, p. 35.

Het Rijk kan via dit besluit haar taken decentraliseren naar andere bestuursorganen, via omgevingswaarden die hun uitwerking vinden via omgevingsplannen, waterschapverordeningen en omgevingsverordeningen.

Omgevingswaarden

In het Bkl staan de rijksomgevingswaarden voor het behoud van kwaliteit van oppervlaktewater opgenomen, welke overgenomen zijn uit de Kaderrichtlijn Water. Het is een van de vier AMvB's die invulling geven aan de Ow. Het regelt onder andere welk bestuursorgaan bevoegd is om een bepaalde vergunning te verlenen die invloed heeft op de fysieke leefomgeving en procedures rondom deze vergunningen.⁴⁴ De rijksomgevingswaarden zijn een doorwerking van Europese wet-en regelgeving, in dit geval de KRW.⁴⁵ Het bevat daarnaast ook de regels over omgevingswaarden van het omgevingsplan van de gemeente en de omgevingsverordening van de provincie. Met de omgevingswaarden kunnen gemeenten, provincies, waterschappen of het Rijk vastleggen welke kwaliteit moet worden gewaarborgd voor een specifiek deel van de fysieke leefomgeving.⁴⁶ De aanwezigheid van de omgevingswaarden betekent niet dat er ook aan deze omgevingswaarden wordt voldaan. De Ow en het Bkl schrijven voor dat bestuursorganen programma's opstellen, zodat er aan de omgevingswaarden wordt voldaan. In deze programma's worden maatregelen opgesteld die ervoor zorgen dat beleidsdoelen gehaald worden. Met het programma en de daarin opgenomen omgevingswaarden kunnen overheden hun beleid, opgenomen in de omgevingsvisie, uitvoeren.

Gemeenten stellen vervolgens een omgevingsplan op, waterschappen een waterschapsverordening en provincies een omgevingsverordening. De gemeente heeft de taak om bij het omgevingsplan via de watertoets rekening te houden met de gevolgen voor het watersysteem.⁴⁷ In het omgevingsplan worden bovenstaande omgevingswaarden opgenomen voor oppervlaktewater dat niet in beheer is bij het Rijk. Hiervan wordt verwacht dat zij worden uitgevoerd. De EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 realiseren. In paragraaf 2.2.2.1 van het Bkl worden deze omgevingswaarden voor een oppervlaktewaterlichaam aan de hand van de KRW uiteengezet. Het doel van deze wet is om chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlakte- en grondwater te realiseren, zoals bedoeld in de KRW.⁴⁸ Dit is dan ook opgenomen in artikel 2.10 en 2.11 van het besluit.⁴⁹ Een

⁴⁴ 'Samenvatting ontwerp Besluit activiteiten leefomgeving', internetconsultatie.nl.

⁴⁵ 'Oppervlaktewater en omgevingswaarde', iplo.nl.

⁴⁶ 'Dit houdt de omgevingswaarde in', iplo.nl.

⁴⁷ 'Oppervlaktewaterkwaliteit en omgevingswaarde', iplo.nl.

⁴⁸ Besluit kwaliteit leefomgeving - Nota van toelichting, 5.2.2.1 Oppervlaktewater.

⁴⁹ Kaderrichtlijn Water', iplo.nl.

krw-oppervlaktelichaam verkeert volgens artikel 10 in goede chemische toestand, waarvan sprake is als de inhoud van het water en de stoffen die zich in het water bevinden voldoen aan de omgevingswaarden. Dit geldt ook voor de ecologische toestand, opgenomen in artikel 11, waarin er aan een bepaalde kwaliteitsnorm moet worden voldaan, wil er voldaan worden aan de omgevingswaarden. Deze normen komen vanuit Europese wetgeving en zijn bindend voor elk oppervlaktewaterlichaam. Middels de omgevingswaarden en maatregelen vanuit nationale en regionale waterprogramma's - bijvoorbeeld de omgevingsplannen van een gemeente - moet er aan de regels van de KRW worden voldaan. Wat betreft beheersmaatregelen van water is het Waterschap verantwoordelijk, en voor Rijkswateren het Rijk.⁵⁰

Meer over: kwaliteitseisen en milieudoelstellingen KRW

In de normstelling van de KRW worden de kwaliteitseisen waaraan het oppervlakte- en grondwater van Nederland moet voldoen, genoemd. In de KRW wordt de nadruk gelegd op integraal, ofwel alomvattend beheer, waarin er een aanpak is voor een bepaald stroomgebiedsdistrict. Volgens de KRW moet er om de zes jaar een stroomgebiedbeheersplan worden vastgesteld.⁵¹ In dit plan moet staan hoe de lidstaten bovenstaande milieudoelstellingen rondom het beheer van water willen waarmaken. Er worden concrete maatregelen opgenomen via een maatregelenprogramma, waarin lidstaten op nationaal gebied voor elk stroomgebied een bevoegd gezag aanwijzen. Dit wordt opgenomen in artikel 3 lid 2 KRW. In dit programma worden alle voornemens van beleidsvorming en de maatregelen opgenomen, waaruit een overzicht ontstaat voor de komende zes jaar waterbeheer. Er ligt geen juridische grondslag voor de uitvoering van deze voornemens van beleid, los van wat er in bestaande wet-en regelgeving is opgenomen over water.⁵²

Zoals al kort hierboven genoemd, worden in art. 4 lid 1 sub a van de KRW de milieudoelstellingen op het gebied van oppervlaktewater genoemd, maar ook de eisen die aan de lidstaten worden gesteld. De lidstaten voeren de benodigde maatregelen uit om de achteruitgang van de toestand van oppervlaktelichamen te voorkomen, daarnaast moeten oppervlaktewateren worden beschermd, verbeterd en hersteld. Er is sprake van tweesporen aanpak, waarin wordt gericht op het effect en de bron. In het effectgerichte spoor wordt er gericht op de milieukwaliteitsnormen, dus de aan-of afwezigheid van verontreinigende stoffen in water, terwijl het brongerichte spoor zich richt op eisen op het gebied van verontreiniging van bronnen waar water vandaan komt.

⁵⁰ Besluit kwaliteit leefomgeving - Nota van toelichting, 5.2.2.1 Oppervlaktewater.

⁵¹ Woldendorp 2008, p. 2-12.

⁵² Woldendorp 2008, p. 2-12.

Doorwerking en uitvoering

De KRW wordt vertaald in het Bkl. Hierin worden regels gesteld wat betreft het waarborgen van de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen. In de door gemeenten opgestelde omgevingsplannen, door waterschappen opgestelde waterschapsverordeningen en door provincies opgestelde omgevingsverordeningen wordt inhoudelijk ingegaan op hoe het Rijk op gedecentraliseerde manier aan deze richtlijn kan voldoen.

3.3 Zorgplicht en oppervlaktewaterkwaliteit

Zoals genoemd in bovenstaande tekst geldt er voor de overheid een zorgplicht. Deze is opgenomen in zowel de Ow als in de Grondwet (hierna: Gw). Bij de Gw is dit opgenomen in artikel 21, waaruit blijkt dat de zorg van de overheid gericht is op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Dit staat in artikel 1.6 van de Ow, waarin wordt beschreven dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. Art. 1.7 gaat meer inhoudelijk in op dit onderwerp: hier wordt benoemd dat 'een ieder die redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen.' Als dit niet mogelijk is, moeten deze gevolgen beperkt of ongedaan worden gemaakt.⁵³

Alle schade aan de fysieke leefomgeving moet dus worden beperkt en schade die niet kan worden tegengehouden moet worden beperkt.

Wat betreft oppervlaktewater kan hier de vertaling worden gemaakt naar bovenstaande omgevingswaarden. Het Rijk deelt zorgplichten toe aan waterschappen en gemeenten. Hier geldt wederom het 'decentraal, tenzij..' principe. De zorgplicht uit zich in het volgen van verplichtingen die volgen vanuit de Ow en via het Bkl en de KRW. Bovenstaande zorgplicht vanuit de Ow komt hier van pas, waarin staat dat een 'ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt.'⁵⁴ De functies van de zorgplicht hierbij zijn het bewust maken van verantwoordelijkheid van bestuursorganen wat betreft de bescherming van de leefomgeving.

Als het bevoegd gezag - ofwel het bestuursorgaan wat zorg levert over dat bepaalde onderwerp - bepaalt dat er wordt gehandeld in strijd met de algemene zorgplicht, kan die rechtspersoon erop

⁵³ Van den Broek 2020, p. 36.

⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT), p. 66.

worden aangesproken en een beroep doen op de verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving.⁵⁵ Er moet een ‘onmiskkenbare’ strijd met de zorgplicht zijn, wil er direct handhavend op kunnen worden opgetreden tegen een conflict met de zorgplicht.

Zorgplicht Gw	Zorgplicht Ow
Art. 21 Gw	art. 1.6 Ow
Bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.	Ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving

Figuur 4:
schematische
weergave van de
zorgplicht

3.4 Doorwerking van Omgevingsvisie, Omgevingsplan naar Omgevingsprogramma

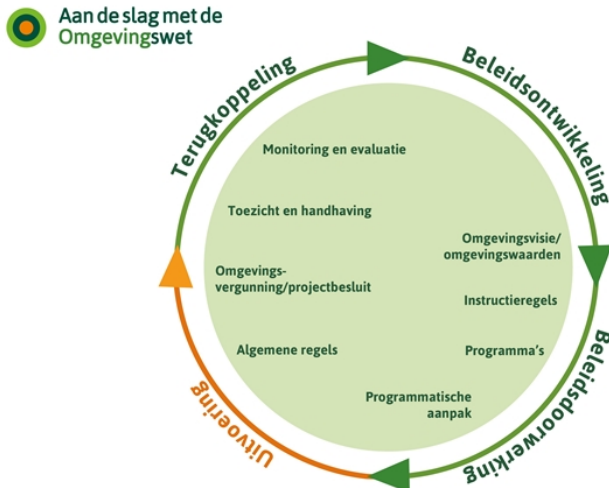
Na het definiëren van de rol van verschillende bestuursorganen en het juridisch kader uiteen te zetten om te onderzoeken waar er een verankering ligt wat betreft het maken van beleid, is het voor de uitvoerbaarheid van beleid relevant om het instrumentarium van de Ow uiteen te zetten. Dit gebeurt via het instrumentarium van de Ow, waar in dit hoofdstuk de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het omgevingsprogramma worden uitgelicht.

De Ow bevat verschillende instrumenten om regels te stellen over het beschermen van de fysieke leefomgeving: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, decentrale regels, rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit.⁵⁶

De Owt heeft een beleidscyclus waarin het realiseren van doelen rondom het beschermen van de fysieke leefomgeving centraal staat. Deze cyclus kent vier fasen: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

⁵⁵ Van den Broek 2020, p. 37.

⁵⁶ Schijff 2024, p. 15.



Figuur 5: schematische weergave van de beleidscyclus van de Omgevingswet.⁵⁷

Tijdens de beleidsontwikkeling worden er strategische beleidskeuzes gemaakt, waarmee de omgevingsvisie wordt gevormd. Tijdens de beleidsdoorwerking kunnen de beleidskeuzes die opgenomen zijn in de omgevingsvisie concreter worden gemaakt, in de vorm van omgevingswaarden of omgevingsprogramma's. Als deze omgevingswaarden juridisch verankerd kunnen worden, kunnen bestuursorganen gebonden zijn aan deze waarden en verplicht worden beleid uit te voeren. Als bestuursorganen verbonden zijn aan het beleid en verplicht zijn deze te realiseren, wordt er gesproken van de uitvoeringsfase. Deze uitvoering is bijvoorbeeld in de vorm van initiatiefnemers die een project starten via een omgevingsvergunningprocedure. Bij de terugkoppeling wordt er geanalyseerd welke input er kan worden geleverd voor het verbeteren van de beleidsontwikkelingsfase.⁵⁸

Voor het doorwerken van een ambitie naar een uitvoerbaar beleidsplan, wordt de schakel gemaakt van omgevingsvisie naar omgevingsprogramma, naar omgevingsplan.

De omgevingsvisie is een integrale visie met plannen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De omgevingsvisie heeft een zelfbindend karakter en is dus niet juridisch bindend voor andere bestuursorganen.⁵⁹ Het omgevingsprogramma heeft als uitgangspunt een doel te stellen voor de fysieke leefomgeving, maar ook invulling te geven aan hoe het doel bereikt kan worden. De

⁵⁷ 'Beleidscyclus', iplo.nl.

⁵⁸ Schijff 2024, p. 15.

⁵⁹ Schijff 2024, p. 17.

doelstellingen van de omgevingsvisie worden als het ware geoperationaliseerd. Er bestaan verplichte en onverplichte omgevingsprogramma's. De verplichte programma's volgen de implementatie van EU-richtlijnen of zijn sturend om een overschrijding van een omgevingswaarde te voorkomen. De Kaderrichtlijn Water is een voorbeeld van zo'n richtlijn. Daarnaast wordt de oppervlaktewaterkwaliteit als belangrijke omgevingswaarde gezien die niet mag worden overschreden, ook hier kan een verplicht omgevingsprogramma voor worden opgesteld.⁶⁰ Deze bepaling vindt zijn grond in art. 3.10 lid 2 van de Ow. Zo heeft het waterschap een verplicht omgevingsprogramma onder de Kaderrichtlijn Water over het waarborgen van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen.⁶¹

3.5 Uitvoerbaarheid van beleid voor de Gemeente Leiden

Voordat het omgevingprogramma en omgevingplan wordt opgesteld, wordt de omgevingsvisie opgesteld om ambities en plannen van de gemeente te delen. In de omgevingsvisie van de gemeente Leiden staan de volgende ambities aangegeven wat betreft het waarborgen van kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen.

1. Behouden van schoon oppervlaktewater en verbeteren van de waterkwaliteit
2. Ruimte maken voor extra oppervlaktewater in de openbare ruimte
3. Waterranden, kades en oevers vergroenen
4. Het realiseren van nieuwe routes en verblijfsplekken langs en aan het water.⁶²

Om deze ambities uitvoerbaar en juridisch verankerd te maken, kunnen deze worden opgenomen in een omgevingsplan. Het doel hierbij is om uitvoering te geven aan het beleid, vastgesteld door de gemeenteraad. Hiermee wordt gecontroleerd of deze ambities en doelen uitvoerbaar en juridisch juist zijn.⁶³

Hier is wederom de KRW van toepassing, vertaald in het Bkl. Daaruit blijkt dat het oppervlaktewater ecologisch en chemisch gezond moet blijven. Chemisch schoon water is vrij van vervuilende stoffen,

⁶⁰ Schijff 2024, p. 18.

⁶¹ Kaderrichtlijn Water Richtlijn 2000/60/EG.

⁶² Gemeente Leiden 2021, p. 50.

⁶³ Gemeente Leiden 2021, p. 42.

zoals vervuiling door emissies van industrie, verkeer en landbouw.⁶⁴ Bij ecologisch schoon water wordt er gedoeld op water wat schoon genoeg is om in te leven, voor ‘aquatische flora en fauna’.⁶⁵ De uitgangspunten van de omgevingsvisie van de gemeente Leiden sluiten hierop aan. Door het schoonhouden van oppervlaktewater en de waterkwaliteit wordt er aan de KRW-doelen gehouden. Door het vergroenen van de waterranden, kades en oevers kan er gezorgd worden dat het water ecologisch gezond blijft en dat de flora en fauna rondom het oppervlaktewater kunnen zorgen voor een goede waterkwaliteit. Door een uitbreiding van nieuwe, duurzame en verantwoorde verblijfsplekken rondom het water te brengen, kan de kwaliteit van het oppervlaktewater beter gewaarborgd worden. Vanuit de KRW moet de gemeente Leiden een verplicht plan opnemen waarin de waarborging van kwaliteit van oppervlaktewater juridisch verankerd is, wat het beleid wat gemaakt wordt over dit onderdeel verplicht maakt om uit te voeren.

De Ow heeft als doel zo decentraal mogelijk te werken, waarin de gemeenten en waterschappen de grootste verantwoordelijkheid krijgen wat betreft de zorg voor de fysieke leefomgeving.⁶⁶ Hiervoor moet een centrale regeling worden opgezet: voor de gemeente het omgevingsplan en voor het waterschap de waterschapsverordening. De regels die worden opgesteld in het omgevingsplan zijn opgesteld met het doel om over te gaan op uitvoering van deze plannen en er kan worden getoetst of er aan de normen die zich in plan bevinden worden voldaan. De gemeente is op grond van art. 2.4 jo art. 4.2 lid 1 van de Ow verplicht om een omgevingsplan op te stellen. De gemeente heeft daarin de taak om een evenwichtige verdeling te maken van functies van locaties in de gemeente. Hoe deze verdeling wordt gemaakt, is door de gemeente zelf in te vullen.

Ook voor het waarborgen van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen geldt dat beleid hierover in het omgevingsplan kan worden opgenomen. Oppervlaktewaterkwaliteit wordt - zoals al eerder genoemd - genoemd in de Ow en wordt als verplichte omgevingswaarde genoemd in de KRW. De overheid, met zover mogelijk als uitvoerende de gemeenten en waterschappen, geeft invulling aan deze omgevingswaarden. Door omgevingswaarden die aansluiten aan de wet mee te nemen in een omgevingsplan, kan uitvoerbaar beleid op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit juridisch worden verankerd en verplicht worden gesteld om uit te voeren.

⁶⁴ ‘Ons water moet, zowel ecologisch als chemisch, van goede kwaliteit zijn. Schoon water is de basis voor een veilige leefomgeving en drager van natuur- en landschapskwaliteit’, waterschapvechtstromen.nl.

⁶⁵ ‘Gezond en natuurlijk water’, waterschapaaenmaas.nl.

⁶⁶ Schijff 2024, p. 19.

Instructieregels

Voor het bindend maken van de hierboven genoemde KRW-doelen worden instructieregels gebruikt. Deze worden genoemd in de Ow en Bkl.

Instructieregels Rijk en provincie vanuit Ow

In artikel 2.26 tot en met 2.31a van de Ow staat over welke onderwerpen en ten behoeve van welke verordeningen, programma's, plannen en besluiten het Rijk instructieregels moet vaststellen.⁶⁷ De grondslag van deze instructieregels staat in art. 2.24 Ow, waarin wordt gesteld dat bij AMvB er regels kunnen worden gesteld over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen om bij AMvB of in de Ow vastgestelde omgevingswaarden, of voor het bereiken van andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Volgens art. 2.25 lid 1 sub a sub lid 1 en 2 worden de onderwerpen genoemd waarover het Rijk instructieregels kan vaststellen, bijvoorbeeld over de inhoud of motivering van een programma en/of een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. In artikel 2.26 t/m 2.31a worden de verplichte instructieregels van het Rijk genoemd. Hieronder valt volgens art. 2.26 lid 3 sub a ook de KRW en benoemt art. 2.27 sub d het beschermen van de gezondheid, het milieu, beheer van natuurlijke hulpbronnen en duurzaam veiligstellen van drinkwatervoorziening. Ook het beschermen van de kwaliteit van regionale wateren en drinkwater, ter uitvoering van de KRW.

Naast instructieregels kan het Rijk instructies geven aan provincies, waterschappen en gemeenten. Hierin worden eenmalige instructies gegeven en wordt aangegeven hoe het bestuursorgaan de instructie of taak moet uitvoeren. Deze instructie is, volgens art. 2.35 lid 1 van de Ow niet voor herhalende taken.⁶⁸

Art. 2.24 Ow	Grondslag algemene instructieregels Rijk	Bij AMvB kunnen er regels worden gesteld over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen om bij AMvB of in de Ow vastgestelde omgevingswaarden, of voor het bereiken van andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving
art. 2.25 lid 1 sub a, sublid 1 en 1	Inhoud instructieregels Rijk	inhoud van instructieregels: waarover het Rijk instructieregels kan vaststellen, bijvoorbeeld over de inhoud of motivering van een programma en/of een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening.

⁶⁷ Nijboer 021 p. 12-13.

⁶⁸ Nijboer 2021, p. 13.

art. 2.26 t/m 2.31a	verplichte instructieregels Rijk	Instructieregels die verplicht zijn rondom omgevingsverordening, omgevingsplan, : KRW,
art. 2.33 jo 2.35 lid 1	grondslag instructies	eenmalige instructie aan de gemeenteraad, waterschapsbestuur of provinciale staten over omgevingsplan of verordening, waterbeheer, projectbesluiten.

Figuur 6: Schematische weergave van relevante artikelen rondom instructieregels.

Instructieregels Rijk en provincie Bkl

De instructieregels worden, naast de Ow, genoemd in de Bkl. Hierin wordt de inhoud van het instrumentarium van de Ow vormgegeven. In Nederland moeten alle overheden de instructieregels van de rijksoverheid volgen bij het opstellen van verordeningen, programma's, plannen of besluiten. Dit betekent dat gemeenten en provincies zich moeten houden aan de richtlijnen die door de nationale overheid zijn vastgesteld, zonder daarvan af te wijken. Deze regels zorgen ervoor dat er samenhang is in het beleid en dat de doelstellingen voor het beschermen van de fysieke leefomgeving, opgenomen in de Bkl, worden bereikt.⁶⁹

Vanuit de instructieregels wordt er dus een verplichting bij de bestuursorganen gelegd wat betreft het uitvoeren van regels en plannen, die onder andere juridische grond vindt in de KRW en de Bkl.

De instructieregels van de Bkl die relevant zijn voor oppervlaktewaterkwaliteit staan in afdeling 7.4, waaronder art. 7.12 lid 1 en 2 die van toepassing is op een omgevingsverordening. Deze bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning activiteiten uit te voeren die van invloed kunnen zijn op een oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam. Het verlenen van een omgevingsvergunning mag er niet voor zorgen dat er - rekening houdend met alle programma's en beleid opgesteld door bestuursorganen - niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarden.

3.6 Tussenconclusie

In deze deelvraag wordt het juridisch kader voor het maken van beleid over het waarborgen van kwaliteit van oppervlaktewater in kaart gebracht. Er is gekeken naar onder andere de Ow, de KRW en Bkl. De KRW stelt milieudoelstellingen voor oppervlaktewater vast, waarbij lidstaten verantwoordelijk zijn voor de bescherming, verbetering en het herstel van oppervlaktewaterlichamen. Artikel 4, lid 1, sub a van de KRW benadrukt dat lidstaten maatregelen moeten nemen om de

⁶⁹ Nijboer 2021, p. 12.

achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen te voorkomen en deze te beschermen, verbeteren en herstellen. De implementatie van de KRW-doelen gebeurt via het Bkl en de Ow, waarin omgevingswaarden worden vastgesteld die in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen zijn opgenomen. De KRW-normen, opgenomen in artikel 2.10 en 2.11 Bkl, vereisen dat alle lidstaten uiterlijk in 2027 zorgen voor een chemisch en ecologisch gezonde toestand van oppervlaktewaterlichamen.

Instructieregels geven juridische binding aan het uitvoeren van beleid rondom het behalen van de KRW-doelen, dit verplicht bestuursorganen om omgevingswaarden rondom het beschermen van de fysieke leefomgeving - die uit de KRW komen - te volgen.

De zorgplicht voor een goede fysieke leefomgeving is vastgelegd in artikel 21 van de Gw en artikel 1.6 van de Ow. Dit verplicht bestuursorganen en burgers om schade aan de fysieke leefomgeving te voorkomen en te beperken.

De omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en omgevingsplannen zijn belangrijke instrumenten van de Ow, waarbij beleid via een omgevingsplan juridisch bindend kan worden gemaakt en uitvoerbaar wordt.. Voor de gemeente Leiden betekent dit dat ambities uit de omgevingsvisie, zoals het behouden en verbeteren van de waterkwaliteit, juridisch bindend worden door opname in het omgevingsplan (artikel 2.4 jo artikel 4.2 lid 1 Ow).

Kortom, de Ow, KRW en Bkl bieden een juridisch kader voor het waarborgen van oppervlaktewaterkwaliteit, met specifieke verantwoordelijkheden voor verschillende bestuursorganen in Nederland. De zorgplicht, implementatie van omgevingswaarden en instructieregels die opgenomen zijn vanuit de wet, zijn belangrijk voor de implementatie en uitvoering van beleid rondom oppervlaktewaterkwaliteit.

Hoofdstuk 4: Juridische grond verdichtingsopgave

Gemeente Leiden

In dit hoofdstuk analyseer ik het juridisch kader van de verdichtingsopgave van Leiden via wetsanalyse en literatuuronderzoek, waarbij de rechten en plichten van de gemeente worden onderzocht, evenals de rol van het Rijk en de provincie.

4.1. Omgevingswet en verdichtingsopgave

Ook voor onderwerpen rondom bouwen was het omgevingsrecht verdeeld over meerdere wetten. In de Ow worden randvoorwaarden gesteld waarbinnen burgers, bedrijven maar ook overheid activiteiten kunnen uitvoeren, waaronder ook bouwopgaven zoals het bouwen van woningen. Hierin staat centraal dat de fysieke leefomgeving beschermd moet worden.

In artikel 1.2, ook benoemd in het juridisch kader rondom oppervlaktewater, wordt gesteld dat de Ow gaat om de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In lid 2 sub a, waarin de reikwijdte wordt genoemd van wat de fysieke leefomgeving bevat, worden bouwwerken genoemd.

De grondslag van rijksregels wordt genoemd in art. 4.3, waarin uit lid 1 blijkt dat bij AMvB er regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, waaruit volgens sub a bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken valt.

Ook voor bouwen in de fysieke leefomgeving geldt dat de activiteiten die worden uitgevoerd niet schadelijk mogen zijn voor de fysieke leefomgeving. Volgens art. 5.1 lid 1 sub a en 2 sub a en b Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning omgevingsplan activiteiten, bouwactiviteiten of milieubelastende activiteiten te verrichten.

Art. 1.2 Ow lid 1 sub a en b jo lid 2 sub a.	Fysieke leefomgeving	De Ow gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving bevat ook bouwwerken.
--	----------------------	--

art. 4.3 lid 1 sub a Ow	Grondslag rijksregel	Bij AMvB worden regels gesteld over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken.
art. 5.1 lid 1 sub a en 2 sub a en b	Omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet	Het is verboden om zonder omgevingsvergunning onder andere een omgevingsplanactiviteit, een bouwactiviteit dan wel milieubelastende activiteit uit te voeren.

Figuur 7: schematische weergave van relevante artikelen rondom de verstedelijking

4.2 Besluit kwaliteit leefomgeving en verdichtingsopgave

Binnen het verbeteren en behouden van de kwaliteit van de leefomgeving en de zorg voor de fysieke leefomgeving ligt ook een uitdaging wat betreft de leefbaarheid voor burgers. Nederland groeit en heeft een groot tekort aan betaalbare woonruimte. Bij veel gemeenten, waaronder ook de gemeente Leiden, is er een verdichtingsopgave om dit tekort aan te pakken. Zowel voor het Rijk, provincie als gemeente liggen er verantwoordelijkheden voor de leefomgeving van de burger. Deze zijn opgenomen in de Ladder voor duurzame verstedelijking, een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik. De Ladder heeft een nieuwe invulling gekregen bij het ingaan van de Ow.⁷⁰ Artikel 5.129g van het Bkl stelt dat de Ladder bepaalt of een stedelijke ontwikkeling hoofdzakelijk is. De wet gaat over zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. Het artikel is, volgens lid 1, van toepassing op stedelijke ontwikkeling die onder andere bestaat uit de uitbreiding woningbouwlocatie, die voldoende substantieel is. Er wordt, voor zover er in het omgevingsplan beleid wordt gemaakt over stedelijke ontwikkeling en het belang van zorgvuldig ruimtegebruik, rekening gehouden met de behoefte aan die ontwikkeling. In het omgevingsplan kan daarnaast worden aangegeven dat bepaalde activiteiten verboden zijn zonder omgevingsvergunning.

4.3 Zorgplicht en verdichtingsopgave

Artikel 22 lid 2 van de Gw bepaalt dat de overheid verantwoordelijk is voor het zorgen voor huisvesting.⁷¹ Er moet gezorgd worden voor voldoende goede woningen, maar ook het volume, de

⁷⁰ 'Ladder voor duurzame verstedelijking', infomil.nl.

⁷¹ Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut.

kwaliteit, de veiligheid en de gezondheid van de woningen.⁷² Het geeft echter geen recht op woonruimte, maar stuurt erop aan dat er alleen in noodgevallen een tekort aan wooneenheden kan zijn. Bij de bevordering van woongelegenheid is er een risico op een botsing met andere grondrechten, zoals de schone leefomgeving. Zo kan er ook een conflict ontstaan met het behoud en verbeteren van de kwaliteit van oppervlaktelichamen. Bij zowel de verstedelijkingsopgave als kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater heeft de overheid een zorgplicht om de fysieke leefomgeving voor de burger op kwaliteit te houden. In de wet wordt er geen uitsluitel gegeven over welk recht boven het andere gaat, de bouwopgave gaat niet boven waterkwaliteit en andersom. Dit is situatieafhankelijk en moet per activiteit worden bekeken.

4.4 Doorwerking van Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma naar Omgevingsplan

Net zoals bij het domein oppervlaktewater kunnen ambities hun uitvoering vinden in het opstellen van een omgevingsplan, waarin ambities en doelen juridisch bindend worden gemaakt.

Ook Leiden ziet de noodzaak om inwoners van genoeg woonruimte en een goede fysieke leefomgeving te voorzien. Leiden steekt in op duurzame verstedelijking via een integrale benadering, wat inhoudt dat de woningbouw op duurzame manier wordt gedaan en inzet op verbetering van de leefbaarheid en duurzaamheid van de stad.⁷³

In de omgevingsvisie van Leiden wordt ook het bieden van een prettig vestigingsklimaat genoemd, door een gezonde en beweegvriendelijke leefomgeving te bieden. Het Groen-Blauwe raamwerk wordt genoemd, wat als basis wordt gezien voor een goede stedelijke ontwikkeling. Dit zorgt ervoor dat Leiden op een aantrekkelijke en duurzame manier kan werken aan de verdichtingsopgave.⁷⁴ In punt 5.2 van de omgevingsvisie wordt de ambitie genoemd om de stadsontwikkeling samen te laten gaan met de groen-blauw ontwikkeling, waarin samenwerking benodigd is om op duurzame wijze te investeren in de groei van de stad. Er wordt gekozen voor een stadsinbreiding in plaats van een stadsuitbreiding, waarin de voorkeur ligt bij woningen die geschikt zijn voor meerdere huishoudens, zoals hoogbouw. De duurzaamheid van deze woningen is hierbij belangrijk: er moet slim gecombineerd worden met ambities op het gebied van vergroening, duurzame mobiliteit en klimaatadaptatie. Er wordt ‘gebouwd op basis van behoefte’, tussen 2017 en 2030 worden er 8.500 woningen bijgebouwd om het woningtekort tegen te gaan.⁷⁵

⁷² *Kamerstukken I*, 1975/1976, 13873, nr. 3, p. 12.

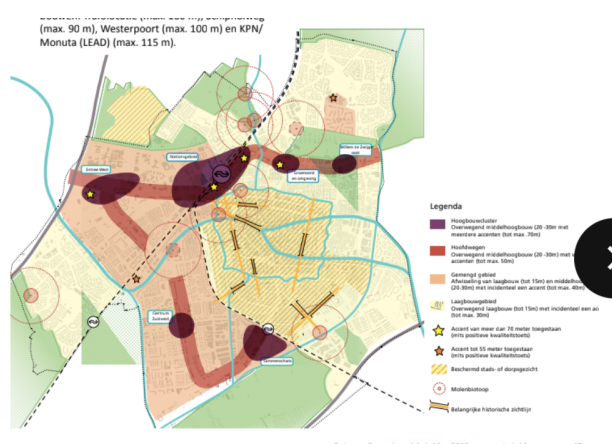
⁷³ *Verstedelijkingsnotitie Leiden* 2018, p.3.

⁷⁴ Gemeente Leiden 2021, p. 29.

⁷⁵ Gemeente Leiden 2021, p. 44.

Uit de Verstedelijkingsnotitie blijkt dat er behoefte is aan 8.180 woningen in de periode van 1 januari 2017 en 1 januari 2030. Deze behoefte is regionaal bekend als Leidse bouwopgave.⁷⁶

Ook voor de verstedelijking van de gemeente Leiden geldt dat plannen concreet kunnen gemaakt worden door deze op te nemen in een bindend omgevingsplan. Wat voorheen een bestemmingsplan was, wordt nu in een omgevingsplanactiviteit opgenomen, waarvoor een omgevingsvergunning moet worden gegeven. Als er gebouwd wordt en er een plan klaar staat voor bijvoorbeeld een nieuwe flat, moet er wel omgevingsvergunning zijn om een omgevingsplan activiteit uit te voeren, opgenomen in art. 5.1 lid 1 sub a Ow. De fysieke leefomgeving mag niet beschadigen door het uitvoeren van bouwactiviteiten en daarom is de duurzaamheid van de woningen belangrijk. De ambities van de omgevingsvisie en het programma zouden daarom getoetst moeten worden aan de omgevingswaarden van de gemeente Leiden, om zo te kunnen bepalen of een bepaalde bouwactiviteit toegestaan is volgens de omgevingswet en het Bkl.



Figuur 8: Verstedelijkingsopgave Leiden.

4.5 Tussenconclusie

De gemeente Leiden heeft tussen 2017 en 2030 de bouw van 8.500 woningen gepland, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie en Verstedelijkingsnotitie, is er sprake van een verdichtingsopgave. Bouwactiviteiten moeten echter wel voldoen aan de Omgevingswet (art. 1.2 en 5.1 Ow) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (art. 5.129g Bkl), om schade aan de fysieke leefomgeving te voorkomen. Artikel 22 lid 2 van de Gw onderschrijft dat de overheid verantwoordelijk is voor voldoende en goede huisvesting, wat kan botsen met de zorg voor een schone leefomgeving. De omgevingsvisie van

⁷⁶ Gemeente Leiden 2018, p. 10.

Leiden benadrukt duurzame stadsontwikkeling met stadsinbreiding en groen-blauwe infrastructuur, waarbij toekomstige bouwactiviteiten aan omgevingswaarden worden getoetst om de bescherming van de fysieke leefomgeving te waarborgen.

Hoofdstuk 5: Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de interviews worden geanalyseerd aan de hand van vijf grote thema's. Er zijn zes interviews uitgevoerd, waarvan één expertinterview met het Waterschap Vallei en Veluwe, en vijf interviews met de gemeenten Leiden, Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Amersfoort. Het expertinterview is gebruikt voor het toetsen van de interviewvragen. In de interviews zijn vragen gesteld over het beleid van de gemeenten wat betreft oppervlaktewater en de verstedelijkingsopgave, de eventuele botsing tussen deze twee domeinen, hoe er uitvoerbaar beleid wordt gemaakt, de sturingsfilosofie van de gemeenten en hoe de politieke situatie van de gemeenten eruit ziet. Het doel van het praktische deel van dit onderzoek is om het beleid van deze gemeenten met elkaar te vergelijken om zo een beeld te krijgen van hoe andere gemeenten dan Leiden hun beleid rondom oppervlaktewater en verstedelijking vormgeven.

5.1 Oppervlaktewater

Alle gemeenten hebben beleid rondom oppervlaktewater. Het beleid rondom oppervlaktewater lijkt echter vooral gekoppeld te worden aan opgaven rondom biodiversiteit, vergroening en kwaliteitsverbetering van de leefomgeving. Amsterdam zet in op vergroening, waarin er vooral wordt gefocust op de vergroening van de wijk door groene daken en parken te realiseren. Hierin wordt oppervlaktewater wel meegenomen, maar niet als eerste focuspunt.⁷⁷ Het opvangen van klimaatverandering staat hoog op de agenda, waarin oppervlaktewater als het ware in de 'slipstream' wordt meegenomen.⁷⁸ Volgens Utrecht draagt schoon oppervlakte bij aan het welbevinden van de bewoners van de stad. Het draagt bij aan biodiversiteit, wat een belangrijke omgevingswaarde is voor de gemeente Utrecht.⁷⁹ Bij de gemeente Leiden wordt aangekaart dat er veel ambities zijn wat betreft het waarborgen van oppervlaktewaterkwaliteit, maar dat er ook relatief weinig geregeld wordt.⁸⁰ Alle gemeenten hebben in hun Omgevingsvisie omgevingswaarden opgenomen die aansluiten bij de KRW-doelen, waarin wordt verwacht dat het oppervlaktewater ecologisch en chemisch schoon wordt gehouden. Deze visie wordt vrij algemeen gehouden, en richt zich op de uitgangspunten van de KRW en Bkl. Het beheer bestaat uit het schoonhouden van het oppervlaktewater vanuit gemeentelijk beheer,

⁷⁷ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

⁷⁸ Bijlage 1: Interview 1: Leiden.

⁷⁹ Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

⁸⁰ Bijlage 1: Interview 1: Leiden.

maar ook het aanleggen van bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers.⁸¹ De uitvoering van dit beheer blijkt bij alle gemeenten een lastige opgave. Sommige plannen worden wel degelijk concreet gemaakt, zoals bij gemeente Amsterdam, waarbij de waarden van goede waterkwaliteit worden gebruikt als ‘dreigement’ bij het opzetten van projecten. Er moet een watervergunning komen voor een project. Daarvoor moeten de kwaliteitsdoelen vanuit de KRW gewaarborgd worden, anders kan het project niet doorgaan.⁸² In de gemeente Den Haag is er nog geen omgevingsvisie gepubliceerd, wat het maken en uitvoeren van beleid rondom oppervlaktewater lastig maakt.⁸³ Amersfoort daarentegen is verder in het opstellen van de omgevingsvisie. Ook in deze visie wordt beleid rondom oppervlaktewater opgenomen en is het beheer van de waterlichamen verdeeld over het waterschap en de gemeente. Amersfoort heeft een duidelijke taakverdeling wat betreft het beheren van wateren, waarin het beheer verdeeld is maar Amersfoort eigenaar is gebleven, echter is de waterkwaliteit in de gemeente niet van voldoende kwaliteit: *“Één keer per acht jaar of zo, dan doen we een gezamenlijke ecologische scan op alle watergangen. Dan wordt alles nagelopen, oevertjes, oever links, oever rechts en water. En dan wordt er gekeken naar de kwaliteit volgens mij via het stadssysteem. En ja, dat vergelijken we dan met die keer ervoor. Dat hebben we in 2020 gedaan en in 2012 ook gedaan en daaruit bleek dat er eigenlijk eerder een verslechtering dan een verbetering had plaatsgevonden in de waterkwaliteit van de gemeente Amersfoort.”*⁸⁴ Het beleid van Amersfoort richt zich wel op kwalitatief goed water, maar de uitvoering hiervan blijkt moeilijk.

5.2 Verstedelijkingsopgave

Ook bij alle gemeenten is er sprake van een grote verstedelijkingsopgave, waarin de focus ligt op inbreiding in plaats van uitbreiding van de stad. Er moeten woningen bijgebouwd worden om inwoners van de gemeenten te voorzien van een prettige leefomgeving. Zo wordt er gefocust op het bouwen in de bestaande stad via hoogbouw. In Amersfoort is er een hoogbouwvisie, waarin aangegeven staat hoe hoog er gebouwd mag worden en op welke plekken.⁸⁵ In Amsterdam en Utrecht zijn er wel plekken waar nog wordt uitgebreid, zoals in Amsterdam Zeeburgereiland⁸⁶ en in Utrecht de Polder Rijnenburg.⁸⁷ Er wordt, zowel bij projecten rondom inbreiding en uitbreiding van de stad,

⁸¹ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

⁸² Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

⁸³ Bijlage 1: Interview 4: Den Haag.

⁸⁴ Bijlage 1: Interview 5: Amersfoort.

⁸⁵ Bijlage 1: Interview 5: Amersfoort.

⁸⁶ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

⁸⁷ Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

gefocusd op toekomstbestendig bouwen, waarin toekomstbestendig bouwen en duurzaamheid van de woningen en omgeving als belangrijke omgevingswaarden worden gezien. Dit wordt onder andere gedaan om de effecten van klimaatverandering op te kunnen vangen. Gemeente Leiden geeft hierin ook aan dat er contact en sturing vanuit de provincie is op dit gebied. De provincie richt zich voornamelijk op het toekomstbestendig bouwen binnen de provincie.⁸⁸ Het realiseren van duurzame woongelegenheid staat hoog op de agenda van de gemeenten, maar de verstedelijkingsopgave is bij alle gemeenten ook erg groot. Er wordt veel gebouwd, waarin projectontwikkelaars wel worden gecontroleerd of de bouwplannen voldoen aan de omgevingswaarden rondom duurzaam bouwen. Deze omgevingswaarden rondom duurzaam bouwen zijn dan ook opgenomen in de Omgevingsvisie van de gemeenten. In de gemeente Den Haag, waar nogmaals nog geen omgevingsvisie is, staat de verduurzaming wat minder hoog op de agenda, maar wordt er meer op het bouwen gericht.⁸⁹ Het beheer van oppervlaktewater, maar ook vergroening van de stad als een moeilijke opgave gezien. *“Wat kunnen we voor groen doen, zoals wat we aanplanten voor vergroening?” “Kunnen we dat op de lange termijn voldoende leven houden?” “Wordt het niet te droog of wordt het in de winter niet te nat?”*.⁹⁰ De omgevingswaarden worden wel in de omgevingsvisie opgenomen en de ambitie om de focus te leggen op vergroening en water is er wel, maar de uitvoering en het beheer blijkt toch lastig te zijn.

5.3 Botsing

De gemeenten ervaren een botsing tussen het waarborgen van kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de verstedelijkingsopgave van de stad. De botsing zit vooral in de ruimtelijke ordening. Er moet gebouwd worden, maar het is lastig om met de bouw van deze woningen te voldoen aan de eisen rondom oppervlaktewater en dus het oppervlaktewater te behouden dan wel de kwaliteit ervan te behouden. Er is sprake van schaarse ruimte, dus gemeenten staan voor een keuze tussen verschillende opgaven. Bij gemeente Amsterdam is er minder ruimte voor ‘flow’ en natuurvriendelijke oevers, want dat kost veel ruimte die er niet is. Als je te weinig ruimte hebt en wel gebouwen in die ruimte zet, dan wordt dat grondexploitatie genoemd. Bij het plaatsen van natuurvriendelijke oevers wordt er een groot gedeelte ruimte gebruikt die er in feite ‘niet is’, wat het gebruik van de ruimte niet meer winstgevend maakt.⁹¹ Er ligt een groot vraagstuk bij de gemeenten wat betreft het inrichten van de openbare ruimte waarin je de omgevingswaarden voor oppervlaktewater, maar vooral ook verduurzaming of

⁸⁸ Bijlage 1: Interview 1: Leiden.

⁸⁹ Bijlage 1: Interview 4: Den Haag.

⁹⁰ Bijlage 1: Interview 1: Leiden.

⁹¹ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

vergroening niet schaadt. Gemeente Utrecht geeft aan dat de verdichtingsopgave vaak prevaleert boven het behoud van kwaliteit oppervlaktewater, omdat de woningbouwopgave als zeer belangrijk wordt gezien.⁹² Het bouwen van woningen is immers winstgevend, waar duurzaamheid meer uit een waarde voor leefbaarheid komt. De gemeenten hebben te maken met bezuinigingen, waardoor er keuzes moeten worden gemaakt wat betreft opgaven. *“Een van de eerste dingen waar naar gekeken wordt, is wat zijn gewoon echt de verplichtingen die we hebben?”*⁹³ De verplichting rondom het halen van de KRW-doelen wordt hier niet benoemd. Bij het maken van bezuinigingen lijkt het dat het oppervlaktewater als minder urgent wordt gezien dan de verstedelijking. De vraag is waarom de gemeenten de KRW-doelen niet zo bindend zien als de woningbouwopgave. Mogelijk zit hier een financiële component aan, waarin het maken van winst meespeelt in het stellen van prioriteiten. In Amsterdam wordt het voorbeeld gegeven van de Sluisbuurt, waar er eerst wordt gebouwd aan een nieuwe wijk, maar waar later blijkt dat de kwaliteitsnorm voor oppervlaktewaterkwaliteit beneden peil is. Daaruit blijkt ook dat er bij een botsing toch vaak wordt gekeken naar het domein waar de meeste ‘haast’ en noodzaak achter zit, waarin waterkwaliteit toch achter lijkt te blijven. Er wordt wel aangegeven dat er idealiter eerst een akkoord vanuit de waterverordening/waterschap zou moeten komen dat alles rondom beheer van waterkwaliteit op orde moet zijn voordat er gebouwd wordt, maar in de werkelijkheid blijkt dit erg lastig te zijn.⁹⁴ In Den Haag is er ook sprake van een botsing, er is sprake van verschillende belangen, waarin sectoraal beleid met elkaar botst of niet met elkaar matcht.⁹⁵ De gemeente Amersfoort geeft aan dat de ambitie om te bouwen met voldoende oppervlaktewater er wel is, maar dat de uitvoering hiervan erg lastig is. De landschappers bij de gemeente willen graag zo min mogelijk beschoeiingen en natuurlijke oevers, maar de uitvoering hiervan is lastig. Zo komt het voor dat er nieuwe woningen worden gebouwd, waar een smalle watergang wordt gebouwd omdat het creëren van oppervlaktewater in de woningbouwopgave zit. Echter blijkt het beheer hiervan moeilijk en geeft de gemeente Amersfoort dan liever geen oppervlaktewater te hebben in plaats van slecht oppervlaktewater. *“We willen wel óf oppervlaktewater van een goede kwaliteit óf geen water.”*⁹⁶ Wederom staat oppervlaktewater dus wel op de agenda, maar wordt er vaak aan andere opgaven prioriteit gegeven of is de realisatie en het beheer van deze oppervlaktewaterlichamen te moeilijk voor de gemeente.

⁹² Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

⁹³ Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

⁹⁴ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

⁹⁵ Bijlage 1: Interview 4: Den Haag.

⁹⁶ Bijlage 1: Interview 5: Amersfoort.

5.4 Uitvoerbaar beleid

Wat betreft uitvoerbaar beleid maken rondom oppervlaktewater zit er bij de gemeenten veel onduidelijkheid en is er sprake van een dilemma rondom het stellen van prioriteiten. Het plan voor de gemeenten is om van Omgevingsvisie naar Omgevingsprogramma en plan te gaan. Gemeente Utrecht is wat betreft deze ontwikkeling redelijk ver. Er is een programma met een programmateam, waarin de waarden die in de Omgevingsvisie staan zijn opgenomen. Hierin wordt ook het verbeteren van de waterkwaliteit van het oppervlaktewater genoemd, in samenwerking met het waterschap. *“Dus daar is echt die stap gemaakt van visie naar meer een programma en hoe ga je daar invulling aan geven, over kwaliteit, naar een maatregelenpakket en naar eigenlijk een uitvoeringsorganisatie, zodat je uiteindelijk hebt dat die maatregelen uitgevoerd worden.”*⁹⁷ Bij Amsterdam worden voorheen bestemmingsplannen omgezet in omgevingsplannen, maar wat betreft waterkwaliteit is het moeilijk om een uitvoerbaar, ‘smart’ plan uit te zetten. Er is onduidelijkheid over wat de gemeente of het waterschap op zich neemt qua taken. In de Omgevingsvisie worden wel de algemene beelden opgenomen waarin staat dat water voldoende levendig en natuurlijk moet zijn, maar om deze waarden in een bindend plan te zetten, is tot op heden nog niet gedaan.⁹⁸ Er wordt volgens gemeente Leiden vooral gezocht naar een technische oplossing voor een probleem rondom oppervlaktewaterkwaliteit.⁹⁹ Het wordt wel in het beleid opgenomen, maar om dan ook het beleid uit te voeren moeten er mensen in huis worden gehaald die opgeleid zijn om deze doelen uit te voeren. Toch worden er bij alle gemeenten wel acties ondernomen, zoals het aanleggen van natuurlijke oevers en het baggeren van de grachten in Leiden. Dit is wettelijk verplicht, en daarin zit dan ook een juridische verankering om deze actie uit te voeren.¹⁰⁰ Ook bij de gemeente Amsterdam wordt er gewerkt aan het realiseren van natuurvriendelijke oevers, en wordt er geprobeerd om pas te bouwen als er een watervergunning is vanuit het waterschap. Bij gemeente Utrecht is er sprake van een robuust systeem, waarin er zeker dingen worden uitgevoerd ter uitvoering van de doelen die in het omgevingsprogramma staan. Ook bij Amersfoort is er - zoals hierboven al vermeld - een duidelijke taakverdeling wat betreft het uitvoeren van beleid rondom oppervlaktewater, al blijkt toch dat de uitkomst van dit beleid niet ten goede komt van de kwaliteit van het water. Ook zijn zij al verder in het realiseren van een programma: *“Er is een omgevingsprogramma Groenblauw, waarin die beleidsuitgangspunten gewoon nog een keer verwoord zijn.”* Hierin wordt ook het verbeteren van de waterkwaliteit meegenomen en worden plannen concreter gedeeld. Den Haag zit nog in de fase van het ontwikkelen van de omgevingsvisie, dus qua

⁹⁷ Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

⁹⁸ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

⁹⁹ Bijlage 1: Interview 1: Leiden.

¹⁰⁰ Bijlage 1: Interview 1: Leiden.

uitvoerbaar beleid blijft het bij een zestal ambities die gedeeld zijn: “*Sociaal Den Haag, Iedereen kan wonen in Den Haag, Klimaatbestendig Den Haag, Bruisend Den Haag, Gezond en veilig Den Haag, Duurzaam bereikbaar Den Haag.*” De focus ligt in Den Haag niet op het ontwikkelen van deze visie. Er zit dus een flink verschil tussen ‘hoe ver’ de gemeenten zijn met hun volgende stap om van visie naar omgevingsprogramma of plan te gaan.

5.5 Sturingsfilosofie

De gemeenten zien de Kamerbrief Water en Bodem sturend als steun voor de Omgevingsvisie en de waarden zoals ‘niet afwentelen’ worden dan ook gebruikt in de Omgevingsvisies. De visies waren al geschreven voor de kamerbrief, maar zijn geactualiseerd aan de hand van de Kamerbrief. De gemeenten zien de kamerbrief echter als hulpmiddel, maar niet als sturend. “*Het is niet dat ermee gezwaaid wordt, van: daarom moet je dit doen*”.¹⁰¹ De brief kan gebruikt worden als sturing richting het opstellen van omgevingswaarden en om Water en Bodem sturend, maar een echte grondslag wordt er niet in gevonden. Er is onduidelijkheid over hoe beleid Water en Bodem sturend te maken ingekleurd moet worden en door welk bestuursorgaan dit gedaan moet worden. Er is onduidelijkheid over wie de rol van het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater op zich neemt. Er zijn veel waterlichamen in de gemeenten, maar ook veel overig water. Voor dit ‘overige water’ neemt bij Gemeente Utrecht het waterschap de doelen op. Deze komen voort uit de KRW. Het beleid en de kwaliteitsdoelen van het waterschap worden overgenomen door de gemeente in hun Omgevingsvisie en komt ook voor in het programma Bodem en Water van de provincie Utrecht. Hier is dus uniformiteit binnen de doelstellingen. Toch is hier onduidelijkheid over de samenwerking: “*We werken heel goed samen, maar het is meer lastig qua bevoegdheden.*” “*Maar de afstemming is er wel.*”¹⁰² Deze afstemming is minder aanwezig bij de andere gemeenten. In Utrecht is er ook sprake van een Netwerk Water en Klimaat, waarin de provincie en gemeente en het waterschap samenwerken aan gemeenschappelijke doelstellingen. Deze samenwerking is ook bij gemeente Amersfoort.¹⁰³

Qua afstemmingsplicht is er wel structureel overleg over waterkwaliteit, en zijn er bijvoorbeeld bij de gemeente Utrecht ook meetpunten in de stad waarin waterkwaliteit wordt gemeten. Daarnaast wordt er een duurzaamheidsverslag onderhouden, waarin resultaten van het meten van waterkwaliteit worden genoemd. Echter wordt het wel lastig gevonden wat de indicatoren zijn om waterkwaliteit te meten. Dit geldt ook voor gemeente Amersfoort, de taakverdeling is duidelijk, maar de

¹⁰¹ Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

¹⁰² Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

¹⁰³ Bijlage 1: Interview 5: Amersfoort.

meetinstrumenten zijn lastiger te gebruiken. De gemeente is echter zeer tevreden over de samenwerking met het waterschap.

Uit de interviews blijkt dat het waterschap vooral de technische kant van het beleid rondom oppervlaktewater op zich neemt en als er een politieke factor bij komt kijken zoals het inrichten van de ruimte en het stellen van prioriteiten rondom verschillende domeinen zoals verstedelijking, de verantwoordelijkheid meer bij de gemeente komt te liggen. Het waterschap kan niet volledig de pet opzetten van de ruimtelijk ordenaar, en legt daarom die opgave bij de gemeente neer. Er zijn veel tussenstappen die het waterschap kan zetten om ruimtelijk ordenaar te zijn, maar er valt een vraag te stellen bij of en hoe deze ordening eruitziet. De gemeente Amsterdam zegt hier het volgende over: *“Waterschap gaat niet zomaar op eigen houtje hier allemaal dingen doen.” “Dit is ons project, dus wij moeten zorgen voor de goede inrichting van het land en het water”*.¹⁰⁴

Bij gemeenten wordt er gezocht naar een harde eis om beleid rondom oppervlaktewater uitvoerbaar te maken. Er wordt gebruikgemaakt van de Kaderrichtlijn Water, waarin criteria worden gesteld aan het chemisch en ecologisch schoon houden van water. Juridisch gezien is het daarom ook niet toegestaan dat oppervlaktewaterlichamen verslechteren. Gemeente Amsterdam ziet de watervergunning van het waterschap als een goede maatstaf om te gebruiken wat betreft het waarborgen van deze kwaliteit, zeker vanuit KRW-lichamen. De gemeenten zijn echter ook afhankelijk van financiering van het Rijk. Het ‘one out all out’ principe wordt door meerdere gemeenten genoemd, waarin het uitgangspunt is dat als er al één schadelijke stof in het water zit, het water niet van voldoende kwaliteit is. Dit zijn soms stoffen die niet binnen de gemeente worden geloosd, maar uit andere gebieden uit de lucht of de bodem. De gemeente kan dan niets doen om deze stof te weren, er is geen handelingsperspectief. De gemeenten zoeken de grondslag dus vooral in de Kaderrichtlijn Water en dan vooral in het meten van stoffen in het water. De uitvoerbaarheid hiervan heeft dan wel weer te maken met beheer, waar dan weer problemen mee zijn qua capaciteit en kennis binnen de gemeente.

Wat betreft het contact met de provincie geldt dat alle gemeenten geen intensief contact hebben met de provincie, maar dat er wel een jaarlijks meetmoment is waarin de provincie een ‘check’ doet bij de gemeenten wat betreft het halen van de normen rondom groen en blauw. Er wordt wel genoemd door de gemeente Den Haag dat het goed zou zijn om intensiever met elkaar samen te werken om zo ‘op

¹⁰⁴ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

*zoek te gaan naar wellicht ook kansen voor verstedelijking of kansen voor slimme mobiliteitsoplossingen*¹⁰⁵

5.6 Politiek

Zowel de gemeente Amsterdam als Utrecht hebben, net zoals gemeente Leiden, een vrij groene gemeente, waarin biodiversiteit en vergroening hoog op de agenda staan. Er wordt gezegd dat het niet zomaar is dat er van alles gebouwd kan worden en dat het de gemeenteraad ‘niet boeit’.¹⁰⁶ Daar is oppervlaktewater ook een agendapunt. Bij andere gemeenten is de vergroening een belangrijk agendapunt, maar staat oppervlaktewater lager qua prioriteit. In Den Haag wordt er als enige gemeente de duurzaamheid en vergroening duidelijk aangegeven dat dit minder hoog op de politieke agenda staat. De gemeente Den Haag is dan ook een meer rechtse gemeente en focust op andere aspecten zoals woningbouw, parkeren en bedrijventerreinen.¹⁰⁷ Zoals al eerder genoemd zijn er in Amsterdam meerdere gebiedsontwikkelingen geweest, waar achteraf van bleek dat het waarborgen van waterkwaliteit er niet voldoende in mee was genomen. De geïnterviewden zijn bezig met de agendering van dit probleem, maar merken ook dat oppervlaktewater meer een ‘soft issue’ is en er door een gemeenteraad eerder gefocust wordt op problemen met meer urgentie, zoals drinkwater. Meer publiciteit en duidelijkheid zou van waarde zijn, om zo het probleem voor oppervlaktewater meer op tafel te krijgen en de urgentie van het waarborgen van kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen beter te waarborgen. Een gemeenteraad kan afhaken als het verhaal te technisch wordt, stelt de gemeente Leiden, dus het is belangrijk om een leesbaar en uitvoerbaar plan bij de gemeenteraad neer te leggen, wil de raad hier actie op ondernemen. Daarom wordt het opstellen van een Omgevingsprogramma ook belangrijk gevonden, omdat daarin hardere eisen kunnen worden neergelegd waar de gemeenteraad en het bestuur zich aan ‘moeten’ houden.¹⁰⁸ In Amersfoort lijkt de agendering te helpen: *“Vroeger hadden we de discussie dat er überhaupt water geborgen moest worden vastgehouden. Nou, dat snapt men nu tegenwoordig wel en dat wil men ook allemaal in meegaan”*, al wordt er in het interview snel geswitcht naar agendering rondom bodem en waterkwaliteit, in plaats van oppervlaktewater.

Als laatste werd de geïnterviewden de vraag gesteld of een ‘interbestuurlijk gebiedsprogramma’ een oplossing zou zijn voor de communicatieproblemen en de soms wat onduidelijke taakverdeling tussen

¹⁰⁵ Bijlage 1: Interview 4: Den Haag.

¹⁰⁶ Bijlage 1: Interview 3: Utrecht.

¹⁰⁷ Bijlage 1: Interview 4: Den Haag.

¹⁰⁸ Bijlage 1: Interview 2: Amsterdam.

waterschap en gemeente, maar ook de inbreng van de provincie. Met het interbestuurlijk gebiedsprogramma wordt een programma bedoeld waar alle visies van betrokken bestuursorganen bij elkaar worden geplaatst, om zo een uniform beleid te kunnen maken en makkelijker tot uitvoering van dit beleid over te kunnen gaan. De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Leiden reageerden hier positief op en zagen dit als de oplossing om botsingen met domeinen, zoals problemen met prioriteiten van verduurzaming tegenover verstedelijking tegen te gaan. Als alle neuzen dezelfde kant op staan, dan zou uitvoering van beleid rondom deze onderwerpen makkelijker gaan. Wel zien de gemeenten het als een moeilijke opgave, en vragen ze zich af of het ‘behapbaar’ is en ‘dat het maar de vraag is of het lukt om ze aan één tafel te krijgen’.¹⁰⁹ 'De gemeente Leiden werkt nauw samen het waterschap in een verkenning Water in Leiden, waar onderzocht wordt wat klimaatverandering en Water en Bodem sturend betekent voor het watersysteem in de stad.'¹¹⁰ Bij de gemeenten Utrecht en Amersfoort wordt er al gewerkt met een netwerk tussen provincie, waterschap en gemeente, het Netwerk Water en Klimaat, en dit wordt als positief ervaren. De gemeente Amersfoort heeft in samenwerking met provincie en het waterschap een beheerplan opgesteld voor de rivier de Eem. Deze plannen zijn in samenwerking met provincie, waterschap en gemeenten opgesteld, om zo een plan aan te bieden dat door meerdere bestuursorganen wordt ondersteund en dus sneller tot uitvoering kan worden gebracht. Dit plan zou een mooi voorbeeld kunnen zijn voor hoe de samenwerking tussen bestuursorganen verstevigd kan worden en ook juridisch verankerd wordt.¹¹¹

5.7 Tussenconclusie

In de interviews met andere gemeenten zijn de volgende thema's besproken: oppervlaktewater, verstedelijkingsopgave, de botsing tussen deze twee domeinen, hoe uitvoerbaar beleid te maken, wat de sturingsfilosofie is van de geïnterviewde gemeenten en hoe de gemeenten er op politiek gebied uitzien. Er valt te concluderen dat de gemeenten in hun Omgevingsvisie vergroening en duurzaamheid hoog op de agenda hebben staan, maar dat oppervlaktewater daar nog niet volledig in mee wordt genomen. De wens om de kwaliteit van oppervlaktewater te waarborgen is er wel en er wordt ook gewerkt aan de agendering van dit domein. De botsing tussen het waarborgen van kwaliteit en de verdichtingsopgave van gemeenten is bij alle geïnterviewden herkenbaar, waarin bij de ene gemeente de focus meer richting verduurzaming gaat en bij de andere gemeente de verstedelijking hoger op de agenda staat. Er moet gebouwd worden in de stad en daarin komt oppervlaktewaterkwaliteit snel in het gedrang. Er valt te stellen dat er meer een botsing ligt met de ruimtelijke ordening van de stad. De

¹⁰⁹ Bijlage 1: Interview 1 en 3: Leiden en Amsterdam.

¹¹⁰ Bijlage 1: Interview 1: Leiden.

¹¹¹ Bijlage 1: Interview 5: Amersfoort.

samenwerking met het waterschap wordt als goed bestempeld, waarin het waterschap vooral het technische gedeelte van waterbeheer op zich neemt, waar de gemeente op het politieke vlak meer aan zet is. Het is echter nog wel onduidelijk hoe deze taakverdeling precies zit, waardoor er rondom beheer wat problemen liggen qua capaciteit en kennis van de gemeente. Het is duidelijk dat de vraag van gemeente Leiden ‘hoe het bij andere gemeenten eraan toe gaat’, niet eenduidig kan worden beantwoord. Gemeente Utrecht en Amersfoort lijken al verder te zijn in haar besluitvorming en taakverdeling, maar over het algemeen lopen de gemeenten met dezelfde vraagstukken, zoals: waar ligt de juridische verankering en hoe voeren wij beleid uit wat wij in onze omgevingsvisie als ambitie hebben verwoord? Vooral de uitvoering rondom oppervlaktewater wordt als lastig gezien, er wordt snel geschakeld naar beleid rondom drinkwater of beheersing van waterkwantiteit, omdat daar meer een noodzaak ligt volgens de politiek.

Een interbestuurlijk gebiedsprogramma wordt als een goede uitkomst gezien om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen en met de gemeente, het waterschap en de provincie uniform en uitvoerbaar beleid te maken op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit. Bij de gemeenten Utrecht en Amersfoort wordt al een soort invulling gegeven aan dit plan middels een netwerk tussen bestuursorganen en het aanbieden van een beheerplan, opgesteld door gemeente, waterschap en provincie. Hier kan de gemeente Leiden mogelijk van leren.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: 'Welk advies kan er gegeven worden aan de gemeente Leiden wat betreft de juridische grond om uitvoerbaar beleid te maken over oppervlaktewater, waarbij er ingegaan wordt op het conflict tussen kwaliteit van oppervlaktewater en de verdichtingsopgave in de stad Leiden, op grond van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews?'

Water en bodem sturend

De kamerbrief "Water en Bodem sturend" benadrukt het belang van water en bodem in beleidsbeslissingen, met thema's zoals niet afwentelen, extreem klimaat, meerlaagsveiligheid en een integrale aanpak van de leefomgeving. De inhoud is gekoppeld aan de KRW en haar doelstellingen, die lidstaten verantwoordelijk maken voor het verbeteren en herstellen van oppervlaktewaterlichamen.

Juridisch kader

De Ow, Bkl en KRW verankeren het juridisch kader. De Ow verdeelt taken en bevoegdheden over bestuurslagen volgens het subsidiariteitsbeginsel ofwel het 'decentraal, tenzij'-principe. Instructieregels binnen de Ow binden bestuursorganen om nationale ambities uit omgevingsvisies na te streven. De instructieregels geven zelf niet deze binding om uitgevoerd te worden, maar moeten gemonitord worden. Samenwerking tussen waterschappen en gemeenten is daarvoor cruciaal. Door de schaarse ruimte is er een botsing tussen de bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, dus ook tussen oppervlaktewaterkwaliteit en de verstedelijkingsopgave. De invulling van dit dilemma is niet uit de wet te halen, maar vindt zich meer in het politieke spel.

Het instrumentarium van de Ow

Belangrijke instrumenten van de Ow zijn omgevingsvisies, omgevingsprogramma's en omgevingsplannen, die juridisch bindend zijn volgens artikel 2.4 jo artikel 4.2 lid 1 Ow. Voor Leiden betekent dit dat ambities zoals verbetering van oppervlaktewaterkwaliteit bindend worden. De Ow, KRW en Bkl vormen een kader voor oppervlaktewaterkwaliteit, met zorgplicht en implementatie van omgevingswaarden. De verdichtingsopgave van Leiden vereist omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten volgens art. 1.2 en 5.1 Ow. Het Bkl regelt duurzame verstedelijking via de Ladder opgenomen in art. 5.129g Bkl.

Analyse interviews

De interviews tonen aan dat thema's als vergroening en duurzaamheid wel hoog op de agenda staan, maar oppervlaktewater hier vaak niet in mee wordt genomen. De schaarse ruimte in de stad leidt tot conflicten bij ruimtelijke ordening, waarin waterkwaliteit vaak in het gedrang komt. De samenwerking met waterschappen is over het algemeen goed, maar er is onduidelijkheid over taakverdeling en beheer. De gemeenten zoeken een harde grondslag om beleid rondom water hoger op de agenda te krijgen. Het beleid rondom oppervlakte is vaak reactief en handelt op grond van een acute situatie in plaats van het voorkomen van problemen. Een interbestuurlijk gebiedsprogramma wordt gezien als oplossing voor uniform beleid, wat efficiëntere samenwerking en uitvoering kan bevorderen.

Antwoord hoofdvraag

In dit onderzoek is het juridisch kader vanuit de invalshoek van oppervlaktewater en de verstedelijkingsopgave uitgewerkt, daarnaast is een analyse uitgevoerd van het beleid van de gemeenten Leiden, Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Amersfoort. Het onderzoek heeft geen eenduidig antwoord, maar kan toch een uitleg geven over hoe het totstandkomen van beleid op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit en verstedelijking eruit kan komen te zien. Het antwoord bevindt zich niet alleen in de wet, maar in het politieke spel om de wet heen. De vraag is of de wet wel voldoende instrumenten bevat om de discussie in de politiek te agenderen.

Het onderzoek wijst wel uit dat zowel de Ow, Bkl als KRW wet-en regelgeving opneemt over waterkwaliteit, waarin vooral het 'waarborgen en beschermen van de fysieke leefomgeving' als belangrijkste kader wordt gegeven. Het behalen van de KRW-doelstellingen is een verplichting waaraan voor 2027 moet worden voldaan en kan wel vastgelegd worden in instructieregels, die omgevingswaarden bindend maken voor bestuursorganen. Er wordt gezocht naar een manier om water en bodem sturend beleid te maken, maar vanuit de Water en Bodem sturend brief komt geen juridische binding. Voor de echte uitvoering van beleid wordt er geleund op de politiek: om oppervlaktewater op de agenda gezet te krijgen moet er - in samenwerking met alle betrokken bestuursorganen - worden samengewerkt om van een visie met ambities, naar een uitvoerbaar plan te gaan om de fysieke leefomgeving te beschermen en een prettige leefomgeving voor de burger te creëren en behouden. Om

het ene of het andere domein prioriteit te geven, is een opgave die in het politieke spel moet worden uitgevoerd. Er moet afstemming worden gezocht tussen de ambities van zowel oppervlaktewaterkwaliteit als de verstedelijking, waarbij de bescherming van de fysieke leefomgeving voorop staat. Niet afwentelen, maar overeenstemming zoeken waar dat mogelijk is. Als overeenstemming niet mogelijk is, moeten er door de bestuursorganen prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt. Welke kant deze keuzes op vallen is niet alleen te bepalen volgens de wet, maar ook door samenwerking in de politiek.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

Botsing van domeinen: samengaan, prioriteiten stellen waar nodig

De werkelijke situatie van de waterkwaliteit wordt vaak niet voldoende meegenomen, waardoor het voor de bestuursorganen die water beheren lastig is om te bepalen of de waterkwaliteitsdoelen realistisch en de maatregelen rondom kwaliteitsbeheer doelmatig of noodzakelijk zijn.¹¹² Door deze onduidelijkheid komt het uitvoeren van beleid rondom water lager op de agenda en krijgen andere opgaven, zoals de verstedelijking, voorrang.

Als Leiden de woonopgave en het beschermen van de fysieke leefomgeving kan combineren, moet dat gebeuren. Duurzaam bouwen, wat ook opgenomen is in de Omgevingsvisie, is een belangrijk uitgangspunt. Er wordt ingezet op toekomstbestendig bouwen, maar ook op inbreiding in plaats van uitbreiding van de stad, waardoor de leefomgeving zo min mogelijk wordt aangetast.¹¹³

Zo kan er bijvoorbeeld worden gekeken naar de daadwerkelijke woonbehoefte van de gemeente Leiden. Er wordt veel ingezet op de kwantitatieve kant van het realiseren van woningen, maar als er met maatwerk wordt gekeken naar de soort woningen waar de gemeente behoefte aan heeft, kan er mogelijk een betere combinatie worden gemaakt met het behoud en verbetering van oppervlaktewaterkwaliteit.¹¹⁴ Ditzelfde geldt voor het beheer van oppervlaktewater: er kan worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van bepaalde projecten die samengaan met de verstedelijkingsopgave. Een focus op de ambities die wel te verenigen zijn met elkaar, zouden de eerste uitgangspunten kunnen zijn voor het uitwerken van de doelstellingen rondom verstedelijking, maar ook oppervlaktewater.

¹¹² Nieuwenhuis e.a., p. 8.

¹¹³ Gemeente Leiden, Omgevingsvisie ontwerp, p.23.

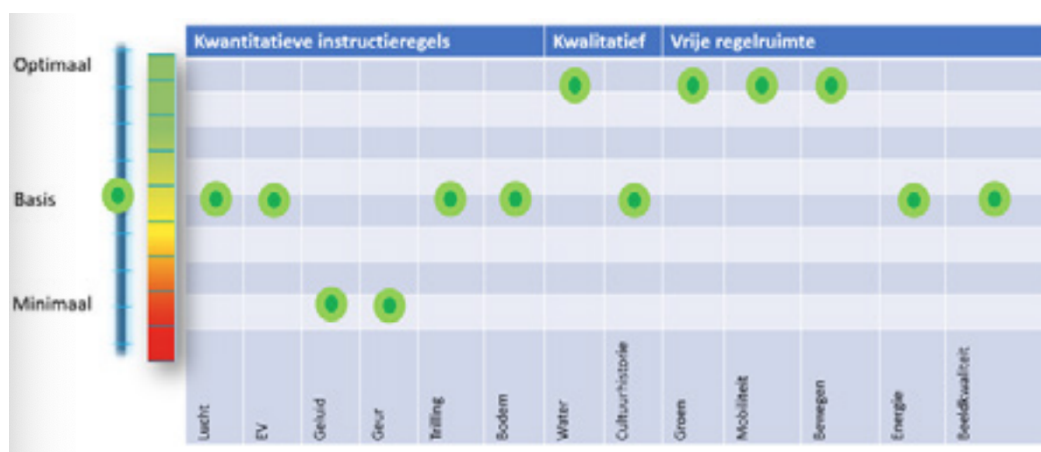
¹¹⁴ College van Rijksadviseurs 2024, p. 29.

Toetsen KRW-doelstellingen 2027

Ook kan worden aanbevolen hard in te zetten op het halen van de KRW-doelstellingen, die in 2027 gehaald worden. Via de instructieregels die in zowel de Ow als de Bkl zijn opgenomen, zit daar een harde grondslag om deze doelstellingen te halen. Op het politieke vlak moeten deze doelstellingen geagendeerd worden en kan zo de noodzaak om aan het waarborgen van chemisch en ecologisch schoon water worden benadrukt.

Mengpaneel (VNG)

In het Handboek opstellen omgevingsplan, heeft de VNG informatie verzameld om zo voorbeelden te geven aan gemeenten hoe zij keuzes rondom de fysieke leefomgeving kunnen maken. Los van dat dit gehele document van zeer grote waarde is en dat het al een aanbeveling op zich is om dit document goed te onderzoeken, springt er een voorbeeld uit. Dat voorbeeld is het mengpaneel. Het mengpaneel geeft overzichtelijk weer welke kwaliteit per onderdeel van de fysieke leefomgeving wordt nagestreefd en wat de na te streven kwaliteit is.¹¹⁵ Ter verduidelijking wordt het mengpaneel hieronder afgebeeld.



Figuur 9: Mengpaneel VNG Handboek.¹¹⁶

Het mengpaneel kan bijvoorbeeld per gebied worden opgesteld, om zo de kwaliteit van verschillende ‘domeinen’ in kaart te brengen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen domeinen waarvoor instructieregels gelden, waaronder kwalitatieve en kwantitatieve instructieregels vallen. Binnen de kwantitatieve instructieregels vallen meetbare regels, kwalitatieve instructieregels zijn geen concrete

¹¹⁵ VNG 2022, p. 37.

¹¹⁶ VNG 2022, p.37.

of meetbare regels. Het is te zien op het mengpaneel dat water onder kwalitatieve instructieregels valt, dan geldt dat de gemeente de keuze voor bepaald beleid van deze instructieregel dient te motiveren.

In het handboek worden ook deelonderwerpen behandeld en daarbij ook de indicatoren van kwaliteit en het minimale kwaliteitsniveau.¹¹⁷ Op het gebied van water staan de subonderwerpen van water benoemd in de eerste kolom, de indicator in de tweede en het optimale kwaliteitsniveau in de derde kolom.

Water	Water in het gebied	% open water	Optimaal 10%
	Natuurvriendelijke oevers	% van de oevers natuurvriendelijk ingericht	Optimaal 25%
	Vasthouden regenwater	% onverhard	Optimaal 67%
	Hemelwaterafvoer	% afgekoppeld verhard oppervlak	Optimaal 100% afgekoppeld in combinatie met hergebruik of infiltratie

Figuur 10: kwaliteitsniveau per deelonderwerp.¹¹⁸

In het onderzoek is gebleken dat de vraag rondom het maken van uitvoerbaar beleid rondom oppervlaktewater niet alleen in de wet te vinden is en dat het lastig is om echt een grond te vinden voor het uitvoeren van beleid. Dit mengpaneel kan een goed handvat zijn om grond te geven aan bepaalde kwaliteitseisen en de aanbeveling is dan ook om het mengpaneel op te nemen in het opstellen van het omgevingsplan.

Interbestuurlijk gebiedsprogramma

Uit het onderzoek blijkt dat de afstemming tussen verschillende plannen en ambities belemmerend kan zijn voor de uitvoerbaarheid van beleid op deze gebieden. Zo staat in dit onderzoek de botsing tussen kwaliteitsbehoud van oppervlaktewaterlichamen en de verstedelijkingsopgave van de gemeente Leiden centraal. Het probleem zit in het indelen van de fysieke leefomgeving. Er zijn meerdere kaarten en als deze kaarten op elkaar worden gelegd, blijkt dat de plannen niet met elkaar overeenkomen. Bijvoorbeeld op een leeg kavel is er een plan voor een nieuw stuk oppervlaktewater, maar ook een nieuwe flat. In het interview met Paul van Eijk kwam het idee naar voren om deze

¹¹⁷ VNG 2022, p. 40.

¹¹⁸ VNG 2022, p. 40.

‘kaarten’ op elkaar te leggen middels een interbestuurlijk gebiedsprogramma. Hierin worden de ambities die bij zowel provincie, waterschap als de gemeente samengevoegd en wordt er samengewerkt om een programma te realiseren met gemeenschappelijke doelen. Dit neemt niet weg dat er alsnog conflicterende belangen kunnen zijn, maar door samen te werken met verschillende bestuursorganen met veel kennis waarvan de neuzen dezelfde kant op staan, zou het mogelijk kunnen zijn om tot betere besluitvorming te komen over de inhoud van beleid dat in een dergelijk interbestuurlijk gebiedsprogramma is opgenomen. De insteek zou in ieder geval kunnen zijn dat er keuzes worden gemaakt in plaats van dat er los beleid wordt gemaakt voor verschillende bestuursorganen, waardoor de uitvoering niet van de grond komt en naar de toekomst wordt geschoven. In het licht van ‘niet afwentelen’ vanuit water en bodemsturend beleid, zou dit een belangrijk argument zijn om intensiever samen te werken. De aanbeveling zou dan ook zijn om een programma op te stellen met de Gemeente Leiden, het Hoogheemraadschap Rijnland en de Provincie Zuid-Holland, de omgevingsvisies naast elkaar te leggen en te kijken welke ambities overeenkomen, waar de prioriteiten wat het betreft het uitvoeren van de ambities ligt bij de gemeente, waterschap en de provincie en waar de uitdagingen liggen. Dit netwerk zorgt voor betere communicatie tussen de verschillende lagen, wat de besluitvorming ten goede kan doen.

Literatuurlijst

Boeken

Havekes e.a. 2022

H.J.M. Havekes e.a., *Praktijkboek Waterbeheer Onder de Omgevingswet*, Den Haag: Boom Juridisch, 2022.

Nijboer 2021

A.Nijboer, *Omgevingswet in de Praktijk*, Den Haag: Boom Juridisch, 2021.

Van den Broek 2020

J.H.G. Van den Broek, *De Omgevingswet*, Den Haag: Boom juridisch, 2020.

Online bronnen en publicaties

Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut

D.E. Bunschoten, commentaar op art. 22 Gw, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

College van Rijksadviseurs 2024

'*Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX*', College van Rijksadviseurs, Den Haag, 2024.

Gemeente Leiden 2021

Gemeente Leiden, *Ontwerp Omgevingsvisie Leiden 2040*, Leiden, Gemeente Leiden 2021.

Gemeente Leiden 2018

Gemeente Leiden, *Verstedelijkingsnotitie Leiden*, Leiden, Gemeente Leiden 2018.

Harbers & Heijnen 2022

M. Harbers & V.L.W.A. Heijnen, *Kamerbrief Water en Bodemsturend*, Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022.

Kajaan, in: T&C Omgevingswet

M.M. Kajaan, commentaar op art. 2.19 Ow, in: C.W. Backes e.a., *Tekst & Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties 2020

'*Nationale Omgevingsvisie*', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, Den Haag, 2020.

Ministerie van Infrastructuur en Koningsrelaties 2016

‘Omgevingswet in het kort’, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag, 2016.

Muskee 2023

M. Muskee, ‘Verstedelijking: ‘Je kunt niet alles volplempen’’, *VNG Magazine* 2023/2

Nieuwenhuis e.a. 2023

E. Nieuwenhuis e.a., *‘Handreiking weging van het waterbelang voor waterkwaliteit’*, Amersfoort: STOWA, 2023/39.

Nijmeijer, in: T&C Omgevingswet

A.G.A. Nijmeijer, commentaar op art. 2.16 Ow, in: C.W. Backes e.a., *Tekst & Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Schijff 2024

Schijff, E. *‘De doorwerking van het omgevingsprogramma’*, Leiden: Hogeschool Leiden 2024.

Schmidt & Van ‘t Lam 2023

B. Schmidt, V. Van ‘t Lam, ‘Water onder de Omgevingswet’, *omgevingsweb.nl*, 7 december 2023.

VNG 2022

‘Handboek opstellen omgevingsplan’, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2022.

Woldendorp 2008

H.E. Woldendorp, ‘De normstelling volgens de Kaderrichtlijn water: Nederland opnieuw op slot?’, *BR*, 2008/6, p. 35.

Overige bronnen

Kamerstukken II, 1975/1976, 13873, nr. 3, p. 12 (MvT)

Kamerstukken II, 2013/2014, 33962, nr 3. (MvT)

Kamerstukken II, 2022/2023, 27625, nr. 592, p.2.

Bijlagen

Beroepsproduct

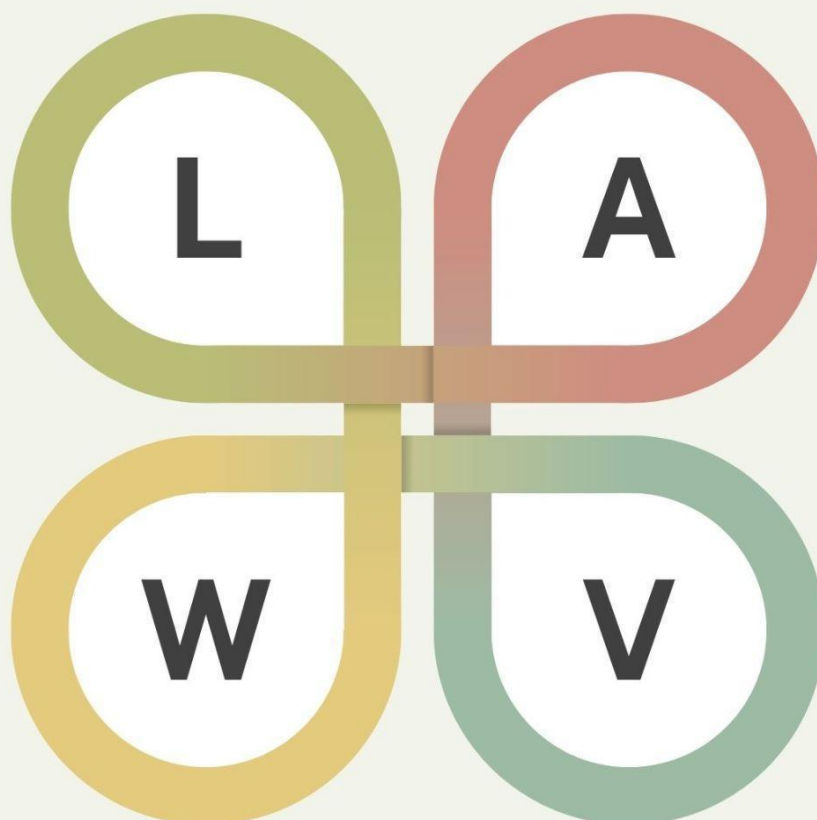
Oppervlaktewaterkwaliteit op 1 in Leiden

1. Leg vast

- KRW-doelstellingen
- Ow
- Bkl
- Mengpaneel

2. Agendeer

- Politieke agenda
- Bestuurlijke agenda

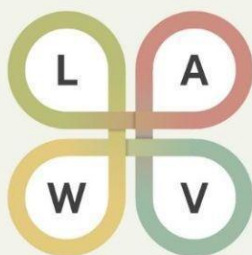


3. Werk samen

- Interbestuurlijk gebiedsprogramma
- Mengpaneel

4. Voer uit

- Uitvoering van beleid op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit



L

De fysieke leefomgeving moet ontwikkeld en beschermd worden.

Ter bescherming van de fysieke leefomgeving moeten voor 2027 de KRW-doelstellingen gehaald worden: ecologisch en chemisch schoon water in Nederland. Water en bodem sturend beleid zorgt voor het halen van deze doelen. Veranker deze plannen op juridische wijze via omgevingswaarden in een omgevingsprogramma en later omgevingsplan. Zo kan er juridische binding en een verplichting worden gelegd op het uitvoeren van beleid op het gebied van oppervlaktewater.

Het juridisch kader voor waterbeheer en verstedelijking is verankerd in de Omgevingswet (Ow), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze wetgeving verdeelt verantwoordelijkheden en verplicht bestuursorganen om instructieregels na te leven.

Aanbeveling: Het mengpaneel van de VNG biedt een visueel hulpmiddel om de kwaliteitseisen voor de fysieke leefomgeving inzichtelijk te maken en zorgt voor een betere afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen.

A

Oppervlaktewater moet hoger op de agenda komen te staan. Verduurzaming, of vergroening zijn containerbegrippen, waarin oppervlaktewaterkwaliteit lager in prioriteit staat. De noodzaak van het waarborgen van de kwaliteit van oppervlaktewater moet duidelijk worden gemaakt.

Het behalen van de KRW-doelstellingen tegen 2027 moet een prioriteit zijn. Door deze doelstellingen stevig te agenderen op het politieke vlak, kan de noodzaak voor schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater worden benadrukt. Het actief op de agenda zetten van oppervlaktewaterkwaliteitbeleid is cruciaal om het belang van chemisch en ecologisch schoon water te waarborgen en te implementeren.

Aanbeveling: Informatie presenteren aan de raad, waaruit de noodzaak om te investeren in oppervlaktewaterkwaliteit naar voren komt: een brandbrief over water

W

Een interbestuurlijk gebiedsprogramma biedt een effectieve oplossing voor de afstemming van ambities tussen verschillende bestuurslagen zoals gemeenten, waterschappen en provincies. Door omgevingsvisies en ambities samen te voegen, kunnen gemeenschappelijke doelen worden nagestreefd en conflicterende belangen worden verminderd. Samenwerking en communicatie tussen bestuursorganen verbeteren de besluitvorming en versnellen de uitvoering van beleid.

Aanbeveling: interbestuurlijk gebiedsprogramma waarin alle ambities wat betreft oppervlaktewaterkwaliteit haalbaar en doelmatig en uitvoerbaar worden gemaakt. Zie hierin ook de bestaande netwerken tussen waterschap en gemeente: hoe sterker de banden tussen bestuursorganen, hoe beter de samenwerking en uitvoering van beleid kan zijn.

V

De combinatie van juridische verankering, agendering en samenwerking zorgt voor een basis voor het uitvoeren van beleid op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit. Door duidelijke kaders te stellen, prioriteiten vast te leggen en samen te werken, kunnen bestuursorganen effectief werken aan het behoud en de verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit. Zo kan de fysieke leefomgeving ontwikkeld worden, maar ook beschermd worden.

Leg vast, agendeer, werk samen en voer dan uit.

