

**De kwantitatieve wateropgave in sterk verharde  
gebieden**

--

**Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten en  
waterschappen**

-- EINDRAPPORT --

**21 december 2010**

**Mr. H.K. Gilissen  
Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk  
Mr. A.A.J. de Gier**



## **Inhoudsopgave**

<b>Inhoudsopgave .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding en opbouw .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Overheidstaken in het waterbeheer, in het bijzonder het voorkomen en beperken van wateroverlast.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Taken en bevoegdheden van watersysteembeheerders .....</b>	<b>11</b>
<b>4. Gemeentelijke taken en bevoegdheden in het waterbeheer .....</b>	<b>13</b>
4.1. De hemelwaterzorgplicht .....	13
4.2. De grondwaterzorgplicht .....	15
4.3. Doelmatigheid en beleidsvrijheid: inspanningsverplichtingen .....	17
4.4. Het gemeentelijke rioleringsplan en de verordening ex art. 10.32a Wm ..	19
4.5. Financiële verantwoordelijkheid en rioolheffing .....	21
<b>5. Gemeentelijke bevoegdheden voor de bescherming van waterbelangen in het ruimtelijke spoor .....</b>	<b>23</b>
5.1. Inleiding .....	23
5.2. Structuurvisies .....	23
5.3. Sturing van gemeentelijk ruimtelijk beleid door hogere overheden .....	24
5.4. Bestemmingsplannen .....	26
5.5. De watertoets.....	28
5.6. Definities stedelijk en landelijk gebied en de verharding van het oppervlak .....	30
5.7. Ruimtelijke ontwikkelingen in verharde gebieden .....	33
5.8. Aanpassen bestemmingsplan ingevolge afspraken NBW .....	36
5.9. Waterberging en (plan)schadevergoeding .....	39
<b>6. De samenwerking tussen gemeenten en waterschappen en de afstemming van hun taken en bevoegdheden .....</b>	<b>47</b>
6.1. Art. 3.8 Waterwet .....	47
6.2. Nationaal Bestuursakkoord Water (Actueel).....	49
6.3. Regionale bestuursakkoorden water .....	51
6.4. Gemeentelijke waterplannen .....	52
<b>7. Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>55</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>61</b>



## 1. Inleiding en opbouw

De laatste twee decennia heeft zich op het grondgebied van vele gemeenten meerdere malen grootschalige wateroverlast voorgedaan. Deze wateroverlast werd in de meeste gevallen veroorzaakt door kortstondige, maar hevige regenval, en hangt vaak samen met een gebrekkige waterbergingscapaciteit; veel gemeentelijke gebieden zijn namelijk dicht bebouwd en (daardoor) sterk verhard. De huidige gemeentelijke wateropgave vraagt om een nieuwe aanpak in het lokale waterbeleid. Hierbij wordt uitgegaan van de trits vasthouden – bergen – afvoeren. In de praktijk ligt de nadruk daarom niet zozeer op bemaalcapaciteit en dijkbeheer, maar juist op het creëren van ruimte voor (hemel)water, dus op het vergroten van de bergingscapaciteit op het gemeentelijk grondgebied. Voor veel gemeenten bestaat daarmee, vooral met het oog op de sterk aanwezige verharding en de weinige (nog) beschikbare ruimte, een behoorlijke wateropgave. In de praktijk wordt deze wateropgave vaak bestempeld als een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de betrokken gemeenten en watersysteembeheerders, maar ook particulieren dragen hierbij verantwoordelijkheden. Onduidelijk is echter hoe de verantwoordelijkheid in casu precies is verdeeld, en op wie de kosten van de noodzakelijk te nemen maatregelen rusten. Een en ander is voor het Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid aanleiding geweest om onderzoek uit te voeren. Voor u ligt de rapportage die naar aanleiding van dat onderzoek is opgesteld. De voornaamste vragen die in dit rapport aan de orde komen zijn:

- 1. Hoe is de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer in sterk verharde gebieden verdeeld, en betekent dit dat de verantwoordelijke partij ook de kosten draagt die gemoeid zijn gemoeid met het waterbeheer?*
- 2. Wat is de juridische positie van gemeenten met betrekking tot de financiële aansprakelijkheid volgens de wetgeving, en wat is daarop de invloed van de diverse bestuursakkoorden en het vigerende beleid?*

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Ten eerste bespreken wij de toedeling van overheidstaken in het waterbeheer in algemene zin (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan wij in op de wettelijke taken en bevoegdheden van watersysteembeheerders (hoofdstuk 3). Daarna komen de gemeentelijke taken in het waterbeheer aan de orde (hoofdstuk 4), gevolgd door een bespreking van de gemeentelijke bevoegdheden voor de bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijke spoor (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 komen de samenwerking tussen gemeenten en watersysteembeheerders en de afstemming van hun taken en bevoegdheden aan bod. Wij sluiten af met enkele conclusies (hoofdstuk 7).



## **2. Overheidstaken in het waterbeheer, in het bijzonder het voorkomen en beperken van wateroverlast**

Hoofdstuk 3 van de Waterwet regelt de organisatie van het waterbeheer. Het betreft het toedelen van beheeropgaven en zorgplichten. Het beheer van watersystemen wordt bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) dan wel provinciale verordening toebedeeld aan het Rijk respectievelijk de waterschappen.<sup>1</sup> Daarnaast worden zorgplichten toebedeeld aan gemeenten. Het gaat om de afvalwaterzorgplicht, de hemelwaterzorgplicht en de grondwaterzorgplicht.<sup>2</sup> Met het oog op wateroverlast in stedelijk gebied zijn voor gemeenten vooral de laatste twee zorgplichten van belang; de eerste laten wij hier rusten. Met de toedeling van deze zorgplichten krijgen gemeenten een belangrijke taak in het kader van het waterbeheer, in het bijzonder met het oog op het voorkomen en waar nodig beperken van wateroverlast.<sup>3</sup> Waterbeheer is immers de overheidszorg die is gericht op het bereiken van de (integrale) doelstellingen van de Waterwet.<sup>4</sup>

De doelstellingen van de Waterwet richten zich onder meer op het voorkomen en beperken van wateroverlast (art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet). Wateroverlast kan zich voordoen vanuit oppervlaktewater door bijvoorbeeld overslag of dijkdoorbraken, onder meer als gevolg van (hevige) neerslag, maar ook afvloeiend hemelwater en een te hoog grondwaterpeil kunnen voor wateroverlast zorgen. Wateroverlast kan schade en onveilige situaties veroorzaken. De overheid heeft op grond van art. 21 Grondwet de algemene taak om te zorgen voor de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en biedt daarmee een basis voor de in de Waterwet genoemde doelstellingen. Ook het voorkomen en beperken van wateroverlast valt dus onder die algemene overheidstaak. Mede daarom zijn voor het behalen van de genoemde doelstellingen van de Waterwet beheertaken en zorgplichten toebedeeld aan de verschillende betrokken overheden. Tevens zijn wettelijke normen vastgesteld en worden de doelstellingen uitgewerkt en geconcretiseerd in waterplannen. Alle soorten wateroverlast kunnen zich voordoen in dicht bebouwd en sterk verhard gebied.

Op grond van art. 2.8 Waterwet worden bij provinciale verordening, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale watersystemen moeten zijn ingericht, normen gesteld met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden. *Deze normen hebben betrekking op wateroverlast, maar echter niet op alle vormen van wateroverlast, doch slechts op wateroverlast vanuit*

---

<sup>1</sup> Zie art. 3.1 lid 1 resp. art. 3.2 lid 1 Waterwet. Zie ook art. 2 Waterschapswet. Uit het tweede lid van dit laatste artikel volgt dat vanuit de specialiteitsgedachte het beheer in beginsel wordt toebedeeld aan waterschappen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Op grond van dat belang zou (een gedeelte van) de beheeropgave dus kunnen worden toebedeeld aan andere overheidsorganen.

<sup>2</sup> Zie respectievelijk art. 10.33 Wm en art. 3.4 Waterwet, art. 3.5 Waterwet, en art. 3.6 Waterwet. Uitgebreid over deze zorgplichten: Heger 2009.

<sup>3</sup> Zie art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet.

<sup>4</sup> Zie art. 1.1 lid 1 Waterwet (onder 'waterbeheer').

*oppervlaktewater*. Uit deze normen kan dus slechts de beheeropgave voor de *watersysteembeheerder* ten aanzien van wateroverlast vanuit oppervlaktewater worden afgeleid. Voor wateroverlast door een te hoog grondwaterpeil of door afvloeiend hemelwater zijn geen wettelijke kwantificeerbare normen vastgesteld. Wel zijn aanvankelijk op grond van de Wet gemeentelijke watertaken zorgplichten ten aanzien van hemel- en grondwater toebedeeld aan gemeenten.<sup>5</sup> Deze zorgplichten zijn tegenwoordig verankerd in art. 3.5 en 3.6 Waterwet. Het ontbreken van kwantificeerbare normen voor wateroverlast door hemelwater en grondwater kan onduidelijkheid met zich brengen over de exacte reikwijdte van de gemeentelijke zorgplicht in het waterbeheer.<sup>6</sup> Hieronder wordt inhoudelijk ingegaan op de reikwijdte en implicaties van de gemeentelijke zorgplichten (paragraaf 4.1 en 4.2).

Met de toedeling van zorgplichten aan gemeenten zijn gemeentelijke bestuursorganen overigens niet aan te merken als 'beheerder' in de zin van de Waterwet. Aan hen is immers niet het beheer van een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan toebedeeld.<sup>7</sup> Het betreft wellicht een lastig, maar juridisch zeer relevant onderscheid, vooral met het oog op het gebruik van de uit de Waterwet voortvloeiende bevoegdheden.<sup>8</sup> Deze bevoegdheden komen alleen toe aan (watersysteem)*beheerders*. Gemeentelijke bestuursorganen kunnen in hun hoedanigheid van *draggers van taken in het waterbeheer* geen gebruik maken van het instrumentarium dat uit de Waterwet voortvloeit. De gemeente, maar ook particulieren, kunnen echter wel een vergunning op grond van de keur en/of de Waterwet aanvragen om bijvoorbeeld watergangen te verbreden. Ter vervulling van hun zorgplichten zijn zij hoofdzakelijk aangewezen op de instrumenten die zijn toegekend in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Gemeentewet en de Wet milieubeheer (Wm).<sup>9</sup>

In gebieden waar de ruimte voor water schaars is en waar zich voor wateroverlast gevoelige functies concentreren is een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk. Hier ligt tevens een belangrijke taak voor de gemeenten, die immers bij uitstek zijn belast met de ruimtelijke ordening. De huidige trend in het ruimtelijke waterbeleid is om water de ruimte te geven die het nodig heeft. Hiermee kan wateroverlast worden voorkomen, dan wel beperkt. Op gemeenten rust dus de taak om ruimtelijke wateropgaven te betrekken in hun beleid bijvoorbeeld in structuurvisies en waterplannen, en om voldoende ruimte voor water te reserveren in hun bestemmingsplannen. Hierbij speelt ook de watersysteembeheerder

---

<sup>5</sup> Zie Wet van 28 juni 2007 tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken), Stb. 2007, 276.

<sup>6</sup> Zie Groothuijse 2009, pp. 51-53.

<sup>7</sup> Zie art. 1.1 lid 1 Waterwet (onder 'beheer' en 'beheerder').

<sup>8</sup> Het gaat hoofdzakelijk om bevoegdheden, zoals genoemd in hoofdstuk 4, 5, 6 en 8 Waterwet. Te denken valt aan het vaststellen van beheer- en projectplannen, het verlenen van vergunningen en handhaving.

<sup>9</sup> Zie Groothuijse 2009, p. 53.



een belangrijke sturende, adviserende en toetsende rol, voornamelijk via de watertoets.<sup>10</sup> Het spreekt voor zich dat de mogelijkheden om binnen het ruimtelijk spoor rekening te houden met de ruimte die water nodig heeft, groter zijn bij nieuw te ontwikkelen gebieden dan in bestaand bebouwd gebied.

---

<sup>10</sup> Zie Gilissen & Van Rijswijk 2009.



### **3. Taken en bevoegdheden van watersysteembeheerders**

Onder 'beheerder' verstaat de Waterwet de bevoegde bestuursorganen van de overheidslichamen die zijn belast met het beheer. In plaats van deze term wordt in de literatuur ook de term 'watersysteembeheerder' gehanteerd. Onder 'beheer' wordt verstaan de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op het voldoen aan de doelstellingen van de Waterwet. De term beheer onderscheidt zich van de term 'waterbeheer', waaronder de overheidszorg wordt verstaan die is gericht op het voldoen aan de doelstellingen van de Waterwet. Waterbeheer omvat derhalve niet alleen de overheidszorg die betrekking heeft op watersystemen, maar omvat een bredere selectie van overheidstaken en -bevoegdheden in het waterbeheer. Hieronder volgt ter illustratie een bondige bespreking van de taken en bevoegdheden van watersysteembeheerders.

De Waterwet kent twee watersysteembeheerders, te weten het Rijk en de waterschappen. Aan hen is het beheer van rijks- respectievelijk regionale watersystemen toegekend, een en ander bij AMvB respectievelijk provinciale verordening. Een watersysteem is een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Beheerders stellen met betrekking tot de watersystemen onder hun beheer zogenaamde beheerplannen vast. Indien het regionale watersystemen betreft, wordt bij de vaststelling van de beheerplannen rekening gehouden met de regionale waterplannen, welke worden opgesteld door provinciale staten van de betrokken provincies. De beheerplannen bevatten onder meer programma's van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van watersystemen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen; aanvullende toekenningen van functies aan watersystemen; voornemens voor de wijze waarop het beheer wordt gevoerd; en overzichten van de financiële middelen die voor de uitvoering van de programma's en het te voeren beheer nodig zijn.

De aan de beheerders toebedeelde wettelijke beheerstaken vormen de zorgplichten van de watersysteembeheerder in het kader van het waterbeheer. Watersysteembeheerders beschikken over een aantal instrumenten, waarmee zij hun beheer kunnen voeren. Zo dienen beheerders in de eerste plaats een legger vast te stellen, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Onder 'waterstaatswerken' worden zowel oppervlaktewaterlichamen, als bergingsgebieden, waterkeringen of ondersteunende kunstwerken verstaan. Tevens zijn beheerders verplicht om voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder hun beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen. Daarnaast dienen watersysteembeheerders, met inachtneming van de doelstellingen en normen die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van de Waterwet, ten aanzien van de waterstaatwerken onder

hun beheer de nodige maatregelen te nemen voor het veilige en doelmatige gebruik daarvan, overeenkomstig de aan die waterstaatswerken toegekende functies. Voorts geschiedt de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege een watersysteembeheerder overeenkomstig een door de betrokken beheerder vast te stellen projectplan, waarbij in bepaalde gevallen gebruik kan worden gemaakt van een op de Waterwet gebaseerde projectprocedure. Ten vijfde kunnen beheerders, indien dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is, aan rechthebbenden van gronden bij beschikking verplichtingen opleggen om onderzoeken en daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen, of om de aanleg of wijziging van waterstaatwerken en de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen. Deze bevoegdheden bestaan naast de plichten *ex lege* voor rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken om onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan waterstaatwerken te gedogen, en voor rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken, die zijn gelegen in of deel uitmakend van oppervlaktewaterlichamen of bergingsgebieden, om wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater te dulden (duldplicht). Ten slotte dragen beheerders zorg voor het houden van oefeningen in doeltreffend optreden bij gevaar, en dienen zij calamiteitenplannen vast te stellen. Daarbij komt de bevoegdheid om in geval van gevaar de maatregelen te treffen die de betrokken watersysteembeheerder nodig oordeelt.

De watersysteembeheerder is daarmee bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor handelingen in het watersysteem. In het kader van dit onderzoek is relevant dat een vergunning voor het verbreden van waterlopen, of het aanleggen van bijvoorbeeld vijvers waarin water kan worden geborgen aangevraagd dient te worden bij het bestuur van het waterschap. De zorgplicht van de watersysteembeheerder houdt *niet* in alle gevallen in dat het waterschap zelf deze maatregelen dient te nemen.

## 4. Gemeentelijke taken en bevoegdheden in het waterbeheer

### 4.1. De hemelwaterzorgplicht

Op basis van art. 3.5 lid 1 Waterwet dragen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zorg voor een doelmatige *inzameling, afvoeren en verwerken* van afvloeiend hemelwater. Deze zorgplicht kent geen beperking naar bebouwd gebied, stedelijk gebied, de bebouwde kom of iets dergelijks. Deze zorgplicht is wel wettelijk ingeperkt ten opzichte van de verantwoordelijkheid van particulieren. De gemeentelijke hemelwaterzorgplicht geldt nadrukkelijk alleen voor zover van degene die zich van hemelwater ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet kan worden gevergd het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen. Het verzamelen en afvoeren van afvloeiend hemelwater op particulier terrein is daarmee dus primair een verantwoordelijkheid voor perceeleigenaren.<sup>11</sup> De maatregelen die redelijkerwijs van particulieren kunnen worden verwacht, zijn echter lastig in concrete termen te vatten, en zijn in grote mate afhankelijk van de omstandigheden van het geval, niet in de laatste plaats de ruimtelijke omstandigheden in de omgeving.<sup>12</sup> De zorg voor het verzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater rust overigens wel volledig op gemeenten, indien het hemelwater afvloeit van openbare terreinen.<sup>13</sup>

Afvloeiend hemelwater maakt, evenals vrijgekomen grondwater, geen onderdeel uit van het watersysteem zoals verwoord in de Waterwet. Daarom geldt de gemeentelijke zorgplicht enkel zolang afvloeiend hemelwater niet is geloosd op het oppervlaktewater of is geïnfiltrerd in de bodem. Zodra hemelwater in het oppervlaktewater of in de bodem terecht is gekomen, vervalt de gemeentelijke zorgplicht. De zorgplicht voor het voorkomen en beperken van wateroverlast gaat dan in juridische zin over op de watersysteembeheerder, maar in veel gebieden betekent dat nog niet het einde van de wateropgave; alleen de overheidsverantwoordelijkheid is verlegd. Wel zijn daarmee de contouren van de gemeentelijke hemelwaterzorgplicht duidelijk afgebakend: deze zorgplicht wordt enerzijds begrensd door de eigen verantwoordelijkheid van particulieren, en anderzijds door de verantwoordelijkheid van de watersysteembeheerder.

Ons inziens is de eigen verantwoordelijkheid van perceeleigenaren groter, naarmate op hun perceel voldoende mogelijkheden bestaan om zich te ontdoen van hun overvloedige hemelwater. In dichtbebouwde of verharde gebieden zal in lijn van die redenering de eigen

---

<sup>11</sup> Zie Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, pp. 11-12.

<sup>12</sup> Zie Groothuijse 2009, p. 54. Zie tevens Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, p. 12: "Welke maatregelen in redelijkheid voor rekening van de perceelseigenaar zijn, zal lokaal en zelfs per geval kunnen verschillen. In het gemeentelijk rioleringsplan zal door de gemeente duidelijk moeten worden gemaakt welke maatregelen in beginsel van de perceelseigenaren worden verwacht, respectievelijk door de gemeente zelf zullen worden genomen."

<sup>13</sup> Zie Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, p. 12.

verantwoordelijkheid voor perceeleigenaren in beginsel kleiner zijn, en kunnen zij mogelijk eerder een beroep doen op de zorgplicht van de gemeente om voorzieningen aan te leggen. Dat betekent natuurlijk niet dat van particulieren helemaal geen maatregelen mogen worden verwacht, temeer nu de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor het hemelwater dat op hun perceel valt primair bij de eigenaar van het perceel ligt en de mate van verharding van hun gronden hoofdzakelijk afhankelijk is van de door hen zelf gemaakte keuzen, waarbij zij in beginsel zelf de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die keuzen dragen. Zo zullen particulieren – ook onder extreme omstandigheden – in de eerste plaats zelf (waterhuishoudkundige of bouwkundige) maatregelen dienen te nemen om hun eigendommen te beschermen tegen wateroverlast, en wellicht dienen te zorgen voor tijdelijke waterbergingsmogelijkheden op hun percelen. Ook kan in onze ogen van hen worden verwacht dat zij hun percelen, wanneer in een gebied een verhoogde kans op wateroverlast bestaat, niet (verder) verharden.<sup>14</sup>

De zorgplicht van de gemeente fungeert dus als het ware als vangnet voor de gevallen waarin de eigen verantwoordelijkheid redelijkerwijs niet (geheel) bij particulieren kan blijven liggen. Heger noemt als voorbeelden van dergelijke gevallen het afwezig zijn van nabij gelegen oppervlaktewater waarop kan worden geloosd, en een hoog grondwaterpeil, waardoor infiltratie in de bodem niet mogelijk of wenselijk is.<sup>15</sup> De hemelwaterzorgplicht komt er voor gemeenten dus in beginsel slechts op neer dat zij voorzieningen aanbieden waarin of waarop particulieren vanaf de grens van hun perceel hun overtollige afvloeiende hemelwater kunnen lozen. Te denken valt aan het aanleggen van oppervlaktewaterlichamen of bergingsgebieden<sup>16</sup>, hemelwaterriolen, afvoergeulen, infiltratietransportbuizen, drainagekratten of percolatievoorzieningen, zoals drainagekoffers, wadi's en infiltratiebekkens, of bergbezinkbassins.<sup>17</sup>

Waar de ruimte, zoals in dichtbebouwde of verharde gebieden, schaars is, zal het aanleggen van bijvoorbeeld oppervlaktewater of waterbergingsgebieden (zonder medewerking van particulieren en medeoverheden) vaak moeilijk realiseerbaar zijn. Het aanbieden van adequate rioleringsvoorzieningen ligt dan wellicht meer in de rede. Bij hun keuze voor concrete voorzieningen hebben gemeenten overigens betrekkelijk veel discretionaire ruimte (beoordelingsvrijheid), hetgeen blijkt uit het bijvoeglijke 'doelmatig' in de relevante bepalingen. Hier komen wij later nog op terug (zie paragraaf 4.3). Voor de zorgplicht maakt het dus in beginsel niet uit welke voorzieningen worden aangelegd of aangeboden, zolang particulieren hun overtollige hemelwater maar kwijt kunnen. Volstaan

---

<sup>14</sup> Hiertoe kunnen gemeenten uiteraard bouw- en aanlegvoorschriften opnemen in hun bestemmingsplannen. Ook ziet men wel dat de keur van het waterschap een maximaal percentage bebouwing toestaat. Zie Arentz 2007.

<sup>15</sup> Zie Heger 2009, p. 24.

<sup>16</sup> Bij deze twee maatregelen is uiteraard de medewerking van de betrokken waterbeheerder (waterschap) noodzakelijk, aangezien voor de aanleg van nieuwe watergangen of waterberging of verruiming van bestaande watergangen een keurontheffing nodig kan zijn.

<sup>17</sup> Zie Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, p. 13.

kan worden met een gemengd riool, hoewel vanuit het regenwaterbeleid de voorkeur bestaat voor een gescheiden riool.<sup>18</sup>

Op basis van art. 3.5 lid 2 Waterwet dragen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders tevens zorg voor een doelmatige verwerking van het ingezamelde hemelwater. Deze zorgplicht rust absoluut op gemeenten, en geldt zowel voor ingezameld hemelwater dat afvloeit van openbare terreinen, als voor ingezameld hemelwater van particuliere terreinen, uiteraard voor zover particulieren niet zelf kunnen voorzien in de infiltratie of de afvoer naar oppervlaktewater. Voor de zorgplicht voor de doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater is enig onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied niet relevant. De zorgplicht geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied.

De Waterwet geeft een niet-limitatieve opsomming van wat onder 'verwerken' kan worden begrepen: "de berging, het transport, de nuttige toepassing, het, al dan niet na zuivering, terugbrengen op of in de bodem of in het oppervlaktewater van ingezameld hemelwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk." Onder nuttige toepassing kan onder meer de bestrijding van verdroging worden verstaan, of het aanvullen van het grondwaterniveau op plaatsen waar houten funderingen niet (meer) onder water staan.<sup>19</sup> Bij de keuze voor concrete verwerkingsmaatregelen bezitten gemeenten tamelijk veel beleidsvrijheid. Het gemeentelijk beleid, en daarmee de daadwerkelijke invulling en reikwijdte van de gemeentelijke zorgplicht, alsmede de afbakening tussen particuliere en gemeentelijke verantwoordelijkheden, moet worden opgenomen in het gemeentelijke rioleringsplan op grond van art. 10.32a Wm (zie paragraaf 4.4).

#### *4.2. De grondwaterzorgplicht*

Naast de zorgplicht voor afvloeiend hemelwater dragen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders op basis van art. 3.6 lid 1 Waterwet zorg voor het in het openbaar gemeentelijk gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Deze zorgplicht rust op gemeenten voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Bij lezing van deze bepaling valt op dat ook de grondwaterzorgplicht op een aantal punten wettelijk is ingeperkt. Hieronder wordt ingegaan op de contouren van de grondwaterzorgplicht.

In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat met 'structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand' zowel wordt bedoeld op gevolgen van grondwateroverlast (een te hoge grondwaterstand), als op de gevolgen van een te laag grondwaterpeil. Deze gevolgen

---

<sup>18</sup> Zie Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, pp. 10-11.

<sup>19</sup> Zie Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, p. 12.

kunnen uiteenlopen van schade aan gewassen, bebouwing en infrastructuur door wateroverlast, tot paalrot, verzakking van bebouwing, en schade aan gewassen en natuur door verdroging. In dicht bebouwde of verharde gebieden zullen zowel de gevolgen van een te laag grondwaterpeil als van een te hoog grondwaterpeil tot problemen kunnen leiden. Zo zal een te lage grondwaterstand bijvoorbeeld tot verzakking van opstallen kunnen leiden, en zal een te hoge grondwaterstand bijvoorbeeld kunnen leiden tot vochtige kruipruimtes en kelders in woningen of schade aan gewassen.

In de tweede plaats geldt de grondwaterzorgplicht slechts voor grondwaterproblemen in het *openbaar gemeentelijk gebied*. Dit is een belangrijke inperking van de zorgplicht, omdat grondwaterproblematiek op percelen in eigendom van particulieren voor hun eigen rekening komt. Particulieren zullen dus zelf waterhuishoudkundige of bouwkundige maatregelen moeten treffen om grondwaterproblematiek op hun percelen te voorkomen of te beperken.<sup>20</sup> De grondwaterzorgplicht strekt zich niet uit tot particuliere eigendommen, tenzij deze eigendommen een openbare functie hebben, bijvoorbeeld voor het wegverkeer.<sup>21</sup> Hoewel daarbij een kritische noot is te plaatsen<sup>22</sup>, geldt het gehele grondgebied van een gemeente dat niet in particulier eigendom is dus als openbaar gemeentelijk gebied, behoudens de genoemde uitzondering. Een onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied is ook hier, evenals bij de zorgplicht voor het inzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater, niet relevant.

Voorts geldt de grondwaterzorgplicht alleen voor zover de aan de grond gegeven bestemmingen structureel nadeel ondervinden van de grondwaterstand. Onder 'aan de grond gegeven bestemmingen' dient de bestemming te worden verstaan zoals aan de grond is toegekend in het bestemmingsplan op grond van art. 3.1 lid 1 Wro.<sup>23</sup> Hiermee wordt dus bedoeld op de *gebruiksfunctie* van de grond. De zorgplicht bestaat dus alleen indien de gebruiksfunctie van de grond dermate veel nadeel ondervindt dat het normale gebruik wordt belemmerd.<sup>24</sup> Het moet daarbij gaan om *structurele* nadelige gevolgen, hetgeen impliceert dat de zorgplicht niet geldt voor tijdelijke, incidentele problemen, zoals hevige regenval.<sup>25</sup>

Ten slotte dient het treffen van maatregelen doelmatig te zijn, en dient het nemen daarvan niet tot de zorg van de provincie of het waterschap te behoren. De doelmatigheidseis duidt op een discretionaire ruimte (beoordelingsvrijheid) voor gemeentelijke bestuursorganen ten aanzien van de keuze voor concrete maatregelen. Hierop wordt hieronder afzonderlijk ingegaan (zie paragraaf 4.3). De laatste uitzondering is op zichzelf duidelijk, maar kan in de praktijk wel tot problemen leiden. Aangezien op zowel gemeenten, provincies, waterschappen en particulieren bepaalde watertaken rusten, kan strijd ontstaan tussen het

---

<sup>20</sup> Zie Groothuijse 2009, p. 55.

<sup>21</sup> Zie Jong 2006, p. 318.

<sup>22</sup> Zie Jong 2006, pp. 318-319.

<sup>23</sup> Zie ook Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, pp. 17-18.

<sup>24</sup> Zie Groothuijse 2009, p. 55.

<sup>25</sup> Zie Heger 2009, p. 26.



gebruik van de bijbehorende bevoegdheden. Daarnaast rust op gemeenten een *zorgplicht* voor het grondwater, maar rust het *beheer* daarvan bij de watersysteembeheerder.<sup>26 27</sup> Dit onderschrijft eens te meer de behoefte aan structureel en doeltreffend overleg tussen alle partners in de praktijk van het waterbeheer, en de afstemming van beleid en het gebruik van bevoegdheden van de betrokken partijen.<sup>28</sup>

Op gemeenten rust dus, kort gezegd, de zorg voor het treffen van maatregelen teneinde problemen als gevolg van de grondwaterstand te voorkomen of te beperken. Op grond van art. 3.6 lid 2 Waterwet wordt – niet limitatief – inzage gegeven in de soorten maatregelen die zoal mogelijk zijn, waarbij een sterke gelijkenis bestaat met het eerder besproken art. 3.5 lid 2 Waterwet. Deze maatregelen omvatten mede de verwerking van het ingezamelde grondwater, waaronder in ieder geval wordt begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk. Welke maatregelen in concrete gevallen moeten worden genomen, staat ter afweging van de gemeente. De te nemen maatregelen dienen te worden verwoord in het gemeentelijke rioleringsplan, waarmee ook voor de grondwaterzorgplicht geldt dat de reikwijdte en de afbakening met de verantwoordelijkheid van particulieren in het rioleringsplan zijn beslag krijgt.

#### *4.3. Doelmatigheid en beleidsvrijheid: inspanningsverplichtingen*

De gemeentelijke hemelwater- en grondwaterzorgplicht strekken tot het al dan niet nemen van *doelmatige* maatregelen. Gemeenten hebben de nodige beleidsvrijheid om de aanpak te kiezen die zij gelet op de lokale omstandigheden doelmatig achten.<sup>29</sup> Daarbij dienen zij, vooral met het oog op de financiële aspecten van die keuze, wel de gevolgen van hun handelen op korte en lange termijn in ogenschouw te nemen: wat op korte termijn het goedkoopste is, kan op langere termijn onnodig hoge kosten met zich brengen.<sup>30</sup> Een tijdige investering in bijvoorbeeld ruimte voor oppervlaktewater of waterberging, of een gescheiden (hemelwater)riool, kan hoge en onvoorziene toekomstige kosten beperken. Dit geschiedt bij voorkeur door het aan gronden toekennen van bestemmingen en het daaraan verbinden van voorschriften op grond waarvan beperkingen worden opgelegd voor bepaalde handelingen in het plangebied. Hiermee kan ongewenste verdere verharding van het oppervlak worden voorkomen.

Bij de concrete invulling van hun zorgplicht dienen gemeenten rekening te houden met verschillende belangen, lokale omstandigheden en randvoorwaarden, zoals een duurzaam

---

<sup>26</sup> Onder watersysteem wordt op grond van art. 1.1 lid 1 Waterwet immers een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en *grondwaterlichamen* verstaan, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.

<sup>27</sup> Zie paragraaf 2 voor een bespreking van het verschil in strekking tussen 'beheer' en 'waterbeheer'.

<sup>28</sup> Zie Groothuijse 2009, pp. 55-56.

<sup>29</sup> Zie Jong 2006, p. 321.

<sup>30</sup> Zie Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, pp. 30-31.

watersysteem, de leefomgeving, de gebiedsfunctie(s), het milieu en de volksgezondheid. Volgens de trits 'vasthouden – bergen – afvoeren' zal afvloeiend hemelwater en vrijgekomen grondwater bij voorkeur worden vastgehouden en geborgen, voordat het wordt afgevoerd.<sup>31</sup> In dichtbebouwde of sterk verharde gebieden zal het vasthouden van water en het bergen daarvan door infiltratie – zonder dat daartoe verstrekkende, ruimtelijk ingrijpende en kostbare maatregelen worden genomen – vaak lastig zijn, zodat daar wellicht prioriteit moet worden gegeven aan het afvoeren van overtollig water. Welke keuze gemeenten ook maken over de uitvoering van hun watertaken, zij zullen hun beleid duidelijk kenbaar moeten maken in het op grond van art. 4.8 Wm vast te stellen rioleringsplan (zie paragraaf 4.4).

De besproken gemeentelijke zorgplichten zijn met veel discretionaire ruimte omgeven. Dat doet af aan het absolute karakter van deze zorgplichten. Er zijn geen duidelijke wettelijke te behalen resultaten voorgeschreven, want de gemeenten kunnen zelfstandig invulling geven aan hun zorgplicht en daarbij vrijelijk kiezen met welke maatregelen zij voornemens zijn hun doelstellingen te realiseren. Hiermee hebben de genoemde zorgplichten juridisch beschouwd de status van *inspanningsverplichting*, hetgeen in het hedendaagse waterrecht overigens een veel voorkomend verschijnsel is: een inspanningsverplichting past goed bij een zorgplicht. Indien gemeenten tekortschieten in hun zorgplicht zoals die is uitgewerkt en neergelegd in het gemeentelijk rioleringsplan, kan schade ontstaan, bijvoorbeeld door wateroverlast door hevige neerslag, of door een te hoog of juist te laag grondwaterpeil. Dit tekortschieten in de zorgplicht kan aansprakelijkheid voor schade met zich brengen op grond van onrechtmatige overheidsdaad (art. 6:162 lid 1 BW). Daarbij wordt getoetst aan criteria als causaliteit, schuld, relativiteit en eigen schuld of eigen risico.<sup>32</sup>

De reikwijdte van de zorgplichten van *waterschappen* is in de jurisprudentie inmiddels behoorlijk uitgekristalliseerd. Zo gelden als criteria voor de toetsing of aan de zorgplicht is voldaan:

- 1) "het aantal, de aard en de lengte van de waterwegen waarvan het onderhoud ten laste van het waterschap komt;
- 2) het aantal gronden binnen het gebied van het waterschap, waarvan het waterschap weet of behoort te weten dat zij door hun lage ligging bijzonder kwetsbaar zijn voor wateroverlast;
- 3) de middelen – financiële en andere – die het waterschap voor het nakomen van zijn verplichtingen ten dienste staan; en
- 4) in hoeverre de aan het lage peil van de betreffende grond verbonden bezwaren (mede) veroorzaakt zijn door de eigenaar of gebruiker van die grond.<sup>33</sup> Welke betekenis aan deze en dergelijke factoren in een gegeven geval moet worden toegekend, zal veelal slechts met behulp van deskundigen kunnen worden vastgesteld, terwijl dienaangaande een zekere marge van beleidsvrijheid aan het waterschap niet kan worden ontzegd."<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Zie Heger 2009, p. 31.

<sup>32</sup> Zie Gilissen & Schueler 2011, n.n.g. en Van Rijswijk 2009.

<sup>33</sup> Dit criterium kan in het bijzonder van belang zijn bij wateroverlast die ontstaat door het bijna volledig verharde van percelen.

<sup>34</sup> Zie HR 9 oktober 1981, NJ 1982, 332 m.nt. CJHB en HR 8 januari 1999, NJ 1999, 319.

De reikwijdte van de zorgplicht kan ook worden bepaald door de financiële en andere middelen die het waterschap heeft, waarbij tevens wordt gewezen op de beleidsvrijheid van het waterschap.<sup>35</sup>

Dergelijke criteria kunnen ook bij de vaststelling van de reikwijdte van *gemeentelijke* zorgplichten van belang zijn. De jurisprudentie op dit punt is echter nog niet eenduidig, maar in enkele gevallen heeft de rechter wel aansluiting gezocht bij deze criteria.<sup>36</sup> Bij het bepalen van de reikwijdte van de zorgplicht kunnen bijvoorbeeld een rol spelen de mate van kwetsbaarheid van een gebied voor wateroverlast door grond- of hemelwater; het aantal panden en de spreiding daarvan over de gemeente waarvan zij weet of behoort te weten dat zij bijzonder kwetsbaar zijn voor schommelingen in het grondwaterpeil en het voorkomen van afvloeiend hemelwater; de financiële en andere middelen die de gemeente ter beschikking heeft bij de uitvoering van zijn taak; eventuele medeveroorzaking van de schade door degene die de schade heeft geleden; de mogelijkheid om schadebeperkende maatregelen te nemen; de mogelijkheid om eigenaren te waarschuwen opdat zij zelf schadebeperkende maatregelen kunnen treffen; of de adequate reactie op klachten van particulieren. De burgerlijke rechter hanteert in beginsel een marginale toets bij de beoordeling van de invulling van de zorgplicht door bestuursorganen. Overigens kan, op basis van jurisprudentie<sup>37</sup>, bij de toetsing van de maatregelen zelf worden verwacht dat rechters een meer dan marginale toets zullen toepassen. De maatregelen zullen de toets ook op bijvoorbeeld zorgvuldigheid en andere beginselen van behoorlijk bestuur moeten kunnen doorstaan.<sup>38</sup>

Het is overigens niet altijd even eenvoudig voor particulieren om in een concreet geval aan te tonen of een gemeente aan haar zorgplicht heeft voldaan, temeer omdat gemeenten beleidsvrijheid hebben bij de nadere invulling van hun zorgplichten. Aangenomen kan worden dat hoe langer de zorgplicht voor het gemeentelijk waterbeheer bestaat en hoe langer de gemeentelijke rioleringsplannen bestaan, hoe gemakkelijker het wordt om aan te tonen of een gemeente aan haar zorgplicht heeft voldaan.<sup>39</sup> Indien particulieren schade hebben geleden waarvan zij stellen dat deze het gevolg is van een tekortschieten in de zorgplicht, zullen zij ook het causale verband tussen de schade en het onrechtmatig handelen of nalaten van de betrokken bestuursorganen moeten aantonen. Ook dit kan een behoorlijke opgave zijn voor particulieren.

#### 4.4. *Het gemeentelijke rioleringsplan en de verordening ex art. 10.32a Wm*

De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeente en particulieren bij de hemelwaterzorgplicht hangt, zoals hierboven reeds bleek, in belangrijke mate af van de

---

<sup>35</sup> Zie HR 9 november 2001 en HR 19 november 2001, AB 2002, 20 en 21 m.nt. ThGD.

<sup>36</sup> Zie Van Rijswick 2009, p. 173.

<sup>37</sup> Zie HR 9 november 2001, NJ 2002, 446, AB 2002, 20.

<sup>38</sup> Zie Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, pp. 26-27.

<sup>39</sup> Zie Van Rijswick 2009, p. 173.

concrete omstandigheden, en kan voor particulieren – maar ook voor de gemeente zelf – leiden tot onduidelijkheid ten aanzien van hun verantwoordelijkheden. Bij de gemeentelijke grondwaterzorgplicht zal wellicht minder onduidelijkheid bestaan over de verdeling van verantwoordelijkheden, maar dat betekent niet dat particulieren zonder meer dienen te weten welke maatregelen de verantwoordelijke gemeente (op termijn) zal nemen.

Om deze onduidelijkheid zo veel mogelijk weg te nemen, dienen gemeenteraden vóór 1 januari 2013 gemeentelijke rioleringsplannen te hebben vastgesteld, waarin de gemeentelijke zorgplichten (afvalwater, hemelwater en grondwater) concreet worden ingevuld.<sup>40</sup> In deze plannen wordt het resultaat van een integrale afweging op lokaal niveau neergelegd, en moet onder meer worden weergegeven wat de specifieke lokale situatie is.<sup>41</sup> In deze plannen dient ook inzichtelijk te worden gemaakt welke voorzieningen de gemeente zal treffen, en welke maatregelen van particulieren zelf worden verwacht.<sup>42</sup> Wij bevelen gemeenten dan ook aan om – indien dat nog niet is gebeurd – duidelijke bepalingen hierover op te nemen in het (ontwerp)rioleringsplan. Met het oog op de gemeentelijke hemelwaterzorgplicht dienen gemeenten bij het vaststellen van het rioleringsplan te blijven binnen de grenzen van de redelijkheid. Dat wil zeggen dat zij daarin hun zorgplicht niet of niet in onredelijke mate mogen afschuiven op particulieren. In het plan gemaakte keuzen en afwegingen over de verantwoordelijkheidsverdelingen, moeten daarom zorgvuldig tot stand komen en deugdelijk worden gemotiveerd. Hiervan is in mindere mate sprake met het oog op de grondwaterzorgplicht, maar uiteraard dienen gemeenten ook voor de grondwaterzorgplicht hun gemaakte keuzen over de te nemen maatregelen wel deugdelijk te motiveren.

In het gemeentelijke rioleringsplan geven gemeenten dus gestalte aan hun zorgplicht. Het plan geldt als strategisch beleidsinstrument, en kan daarom geen burgers bindende bepalingen bevatten. Wel kan het plan door middel van beleidsregels de gemeente in rechte binden. Het rioleringsplan heeft voor particulieren dus slechts een informatieve functie. Toch is dat plan voor hen wel van belang, omdat zij daaruit kunnen afleiden welke maatregelen zij van de gemeente kunnen verwachten, en tevens hoever hun eigen verantwoordelijkheid strekt. Schade die ontstaat binnen die eigen verantwoordelijkheid komt in beginsel voor rekening van de particulier zelf. Mochten gemeenten toch gebiedsgerichte burgers bindende regels willen stellen over onder meer het brengen van afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in een voorziening voor het transport voor afvalwater, dan kan dat bij verordening op grond van art. 10.32a lid 1 Wm (sub a). Ook kan bij verordening worden bepaald dat het brengen van afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in een voorziening voor het transport voor stedelijk afvalwater binnen een in die verordening aangegeven termijn wordt beëindigd (sub b).<sup>43</sup> Jong geeft als voorbeeld

---

<sup>40</sup> Zie paragraaf 4.8 Wm. Zie ook Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, pp. 13, 17, 18 en 45.

<sup>41</sup> Zie art. 4.22 lid 2 Wm. Zie tevens Jong 2006, p. 322.

<sup>42</sup> Zie Heger 2009, p. 24; zie tevens Groothuijse 2009, p. 54; en Jong 2006, p. 322.

<sup>43</sup> Uiteraard kan van deze laatste mogelijkheid géén gebruik worden gemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden gevergd (zie art. 10.32a lid 2).

het stellen van voorwaarden aan het gebruik van zeep bij het wassen van auto's op straat.<sup>44</sup> Dit gebruik kan direct of indirect de kwaliteit van grond-, dan wel oppervlaktewater aantasten. Het is onduidelijk of de bedoelde verordening ook regels kan bevatten over het verplicht vasthouden of bergen van afvloeiend hemelwater en vrijgekomen grondwater door particulieren op hun percelen. Naar onze mening dient dit wel tot de mogelijkheden te behoren, vooral met het oog op de integrale benadering die het hedendaagse waterbeheer kenmerkt.

#### *4.5. Financiële verantwoordelijkheid en rioolheffing*

Indien gemeenten de door hen noodzakelijk geachte maatregelen hebben opgenomen in hun rioleringsplannen, kan redelijkerwijs worden verwacht dat deze maatregelen ook zullen worden genomen. Het niet nemen van deze maatregelen kan immers leiden tot een tekortschieten in de zorgplicht, en dat kan imagoschade en aansprakelijkheid voor uit dat nalaten voortvloeiende schade met zich kan brengen.<sup>45</sup> Het nemen van maatregelen vergt echter een aanzienlijke bestuurlijke en financiële inspanning. Ook zullen de kosten van gemeentelijke watertaken vermoedelijk stijgen door de te treffen maatregelen. De zorgplicht en de nadere invulling daarvan impliceren een last voor de gemeente om deze kosten te dragen. Daar tegenover staat echter de bevoegdheid om op grond van art. 228a Gemeentewet belasting te heffen, de zogenaamde rioolheffing. Deze belasting mag maximaal kostendekkend zijn.

In casu is de volgende bepaling relevant:

“Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan: (...) b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.”<sup>46</sup>

Uit deze bepaling blijkt dat alle kosten die een gemeente redelijkerwijs maakt binnen het kader van de hemel- en grondwaterzorgplicht onder de rioolheffing kunnen worden gebracht. Dit betreft hoofdzakelijk kosten die gemaakt worden voor de instandhouding en verbetering van de collectieve voorzieningen, zoals het vervangen van gemengde door gescheiden rioolstelsels, de aanleg of het vervangen van hemelwaterstelsels of ontwateringsstelsels, de installatie en het beheer van IBA's, en het beheer en onderhoud

---

<sup>44</sup> Zie Jong 2006, p. 323.

<sup>45</sup> Daarbij kan de vraag worden gesteld of gemeenten zich hoofdzakelijk laten leiden door dreigende aansprakelijkheid of juist door een verantwoordelijkheidsgevoel dat voortvloeit uit de zorgplicht. Deze vraag is hier minder relevant. Voor een uitvoerige bespreking hiervan, zie Gilissen & Schueler 2011, n.n.g.

<sup>46</sup> Art. 216 tot en met 219 Gemeentewet zijn van toepassing op de concretisering en vormgeving van de rioolheffing.

van rioleringsstelsels.<sup>47</sup> Ook de kosten voor het aanleggen hemelwaterbergingslocaties, zoals wadi's, vallen naar onze mening binnen deze heffingsbevoegdheid, aangezien berging nadrukkelijk als mogelijke maatregel voor de doelmatige verwerking van het ingezamelde regenwater wordt genoemd in art. 3.5 lid 2 Waterwet. Het nemen van bouwkundige maatregelen vallen niet onder de heffingsbevoegdheid, omdat deze maatregelen onder de eigen verantwoordelijkheid van particulieren vallen.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Zie Heger 2009, p. 37.

<sup>48</sup> Zie Heger 2009, p. 38.

## **5. Gemeentelijke bevoegdheden voor de bescherming van waterbelangen in het ruimtelijke spoor**

### *5.1. Inleiding*

De besproken gemeentelijke zorgplichten uit de Waterwet betreffen vooral de inzameling en verwerking van hemel- en grondwater. Op basis van deze zorgplichten dragen gemeenten hun steentje bij aan de bescherming van de leefomgeving tegen de gevolgen van wateroverlast. De wateropgave in dichtbebouwde en verharde gebieden strekt echter verder dan alleen deze taken. Waar water op verhard oppervlak weinig kans heeft om te infiltreren in de bodem of om op natuurlijke wijze en zonder overlast te veroorzaken af te vloeien naar oppervlaktewater, bestaat vaak behoefte aan mogelijkheden om overtollig water tijdelijk te bergen. Ook kan wateroverlast door hevige regenval zich voordoen vanuit het oppervlaktewater. In veel verharde gebieden is vaak weinig ruimte over voor berging van overtollig afvloeiend hemel- of vrijgekomen grondwater, en die gebieden zijn vaak evenmin toegerust op de berging van overtollig oppervlaktewater. Daarom dienen bij de ruimtelijke inrichting van het gemeentelijke grondgebied, onder meer met het oog op adaptatie aan klimaatverandering, waterbelangen nadrukkelijk te worden geborgd in het ruimtelijke beleid. Water is daarmee een sturend beginsel geworden in de ruimtelijke ordening. Ook hier spelen gemeenten, als ruimtelijke ordenaars bij uitstek, een belangrijke rol. Samenwerking met de watersysteembeheerder is hierbij essentieel.

### *5.2. Structuurvisies*

Op grond van art. 2.1 lid 1, 2.2 lid 1 en 2.3 lid 1 Wro dienen gemeenteraden respectievelijk provinciale staten en de Minister van VROM<sup>49</sup> (Ministerie van I & M) ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening structuurvisies vast te stellen.<sup>50</sup> Deze structuurvisies bevatten de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen in het gebied waarvoor zij zijn vastgesteld, alsmede de hoofdzaken van het te voeren gemeentelijke, provinciale dan wel nationale ruimtelijke beleid. Deze structuurvisies gaan tevens in op de wijze waarop het betreffende bestuursorgaan zich voorstelt die voorgenomen ontwikkelingen te verwezenlijken (realisatieparagraaf). Structuurvisies hebben de status van beleidsdocument en zijn daarom niet bindend voor particulieren of lagere overheden. Wel kunnen de bestuursorganen die de structuurvisies vaststellen zichzelf binden door het daarin opnemen van beleidsregels.<sup>51</sup> Ook ruimtelijk relevante waterbelangen kunnen hun plaats krijgen in deze structuurvisies. Hiermee integreren betrokken bestuursorganen hun

---

<sup>49</sup> Zo nodig in overeenstemming met de andere ministers wie het aangaat.

<sup>50</sup> Onder het Kabinet-Rutte is het Ministerie van VROM opgeheven. De taken van het Ministerie van VROM op het terrein van milieu zijn ondergebracht bij het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Beleid wat betreft wonen, wijken en integratie valt nu onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>51</sup> Zie uitgebreid en in algemene zin Van Buuren e.a. 2009.

waterbeleid in hun ruimtelijke beleid.<sup>52</sup> Dit beleid kan er bijvoorbeeld op zijn gericht om een gebied, door het reserveren van ruimte voor waterberging, bestendig te maken tegen wateroverlast.

Deze structuurvisies bieden echter uitsluitend een referentiekader voor de uitoefening van normstellende bevoegdheden zoals het vaststellen van bestemmingsplannen van het overheidsniveau waarop de structuurvisie is vastgesteld.<sup>53</sup> Zij bieden met andere woorden slechts het begin van een motiveringsgrond voor de toepassing van dergelijke bevoegdheden.<sup>54</sup> Ook hebben structuurvisies geen normerende functie of toetsingsfunctie voor beleid dat op een lager bestuurlijk niveau wordt vastgesteld. Er bestaat dus geen formele verplichting voor gemeenten om bij de vaststelling van hun ruimtelijke waterbeleid de structuurvisies van hogere overheidsniveaus in acht te nemen.<sup>55</sup> Wel staan hogere bestuursorganen verschillende andere bevoegdheden ter hand om sturing te geven aan gemeentelijk ruimtelijk waterbeleid. Het betreft het vaststellen van algemene regels en het geven van aanwijzingen. In de volgende paragraaf besteden wij kort aandacht aan deze bevoegdheden.

### *5.3. Sturing van gemeentelijk ruimtelijk beleid door hogere overheden*

Zoals gezegd, kunnen het Rijk en de provincies sturend optreden in gemeentelijk ruimtelijk beleid door het stellen van algemene regels of het geven van aanwijzingen. Deze bevoegdheden worden geregeld in hoofdstuk 4 Wro. Deze bevoegdheden bestaan zowel op Rijks- als op provinciaal niveau.<sup>56</sup> Art. 4.3 lid 1 Wro bepaalt dat, indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, op voordracht van de Minister van VROM (Ministerie van I & M), bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld omtrent de inhoud van onder meer<sup>57</sup> bestemmingsplannen. Art. 4.1 lid 1 Wro verschaft aan PS de vergelijkbare bevoegdheid om, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, algemene regels te stellen bij of krachtens provinciale verordening. Art. 4.4 lid 1 sub a Wro bepaalt daarnaast dat de Minister van VROM (Ministerie van I & M), indien nationale belangen dat met het oog op de goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, aan een gemeenteraad een aanwijzing kan geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. Die bevoegdheid komt, indien provinciale belangen dat met het oog op de goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, op grond van art. 4.2 lid 1 Wro ook toe aan GS.

---

<sup>52</sup> Zie uitgebreid Gilissen & Van Rijswick 2009, pp. 53-59 en 104-107.

<sup>53</sup> Zie Groothuijse 2005, p. 423.

<sup>54</sup> Zie Van Buuren e.a. 2008, p. 13.

<sup>55</sup> Zie Gilissen & Van Rijswick 2009, pp. 58-59.

<sup>56</sup> Zie art. 4.3 en 4.4 resp. 4.1 en 4.2 Wro.

<sup>57</sup> Art. 4.3 lid 1 Wro noemt ook provinciale inpassingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Wij beperken ons hier echter tot een bespreking van regels omtrent de inhoud van *bestemmingsplannen*.



Het gaat te ver om uitgebreid stil te staan bij de hier genoemde bevoegdheden.<sup>58</sup> Wel benadrukken wij het verschil tussen beide bevoegdheden. De algemene regels zijn – zoals uit de naam al blijkt – algemeen van aard, en gelden dus in beginsel voor alle bestemmingsplannen binnen Nederland of binnen het grondgebied van de provincie.<sup>59</sup> Een aanwijzing is specifiek gericht tot één gemeenteraad en ziet op de inhoud van één bestemmingsplan. Beide bevoegdheden hebben dus wel betrekking op de inhoud van bestemmingsplannen. Gemeenteraden hebben hetgeen in algemene regels en aanwijzingen is bepaald omtrent de inhoud van bestemmingsplannen bij de vaststelling daarvan dus in acht te nemen (art. 4.1 lid 2 resp. art. 4.3 lid 2 Wro). Zij kunnen daarvan niet afwijken.

Nu bestaat de vraag hoe gemeenten dienen om te gaan met deze regels en aanwijzingen. Vooral algemene regels zijn vaak noodgedwongen algemeen geformuleerd om een breed toepassingsbereik te hebben. Toch kunnen de bepalingen die zij omvatten erg complex zijn. Het letterlijk overnemen van deze bepalingen in een bestemmingsplan behoort daardoor meestal niet tot de mogelijkheden, ook mede met het oog op de redactie van de regels in vergelijking met de redactie van bestemmingsplannen. Gemeenten zullen deze regels dus als het ware moeten 'vertalen' in hun bestemmingsplannen, althans hun bestemmingsplannen mogen geen bepalingen bevatten of ontwikkelingen mogelijk maken die indruisen tegen hetgeen is gesteld in de algemene regels.

In een provinciale verordening kan bijvoorbeeld worden bepaald dat bestemmingsplannen voor gronden buiten de op een kaart aangegeven contouren bestemmingen uitsluiten die nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies of glastuinbouw mogelijk maken. Daarbij kunnen uitzonderingen worden gemaakt en/of kan een ontheffingsstelsel worden geïntroduceerd. Een gemeente dient er dan voor te zorgen dat zijn bestemmingsplan – behoudens de gestelde uitzonderingen – ook daadwerkelijk verbiedt dat buiten de genoemde contouren uitbreiding van stedelijke gebiedsfuncties plaatsvinden. Ook vindt men in provinciale verordeningen vaak bepalingen die stellen dat waterkeringen en soms andere waterstaatswerken als zodanig dienen te worden bestemd, en dat bij die bestemming regels worden opgenomen voor de onbelemmerde werking, instandhouding en onderhoud van die waterstaatswerken. Daarbij wordt vaak bepaald dat andere naburige bestemmingen slechts toelaatbaar zijn voor zover er geen sprake is van significante belemmeringen voor bijvoorbeeld onderhoud, veiligheid of versterkingsmogelijkheden. Hierbij wordt vaak gewezen op de adviserende rol van de beheerders van deze waterstaatswerken. Ook deze bepalingen dient de gemeente in acht te nemen.

Kortom: gemeenten dienen bij het vaststellen van hun bestemmingsplan het in de provinciale verordening bepaalde in acht te nemen, en dienen dus het bestemmingsplan naar die gestelde regels vorm te geven. Mocht een bestemmingsplan in strijd blijken te zijn met een provinciale verordening of een AMvB, dan is het zeer waarschijnlijk dat dit plan of onderdelen daarvan een eventuele rechterlijke toetsing niet doorstaan.

---

<sup>58</sup> Verwezen zij naar de algemene literatuur die daarover bestaat. Zie Gilissen & Van Rijswijk 2009, pp. 59-74, en Van Buuren e.a. 2009.

<sup>59</sup> Tenzij wordt bepaald dat de algemene regels slechts gelden voor een gedeelte van dat grondgebied (art. 4.1 lid 1 tweede volzin en art. 4.3 lid 1 tweede volzin Wro).

#### 5.4. Bestemmingsplannen

Op grond van art. 3.1 lid 1 Wro dienen gemeenteraden voor hun gehele grondgebied een of meerdere bestemmingsplannen vast te stellen, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen gronden wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.<sup>60</sup> Deze bepaling bevat drie kernachtige elementen, namelijk:

1. de goede ruimtelijke ordening,
2. de bestemming en
3. de planvoorschriften.

Voordat wij ingaan op de plaats en bescherming van waterbelangen in bestemmingsplannen, besteden wij kort aandacht aan deze elementen.

De *goede ruimtelijke ordening* van het gebied waarover het plan zich uitstrekt, is het voornaamste doel van een bestemmingsplan. Goede ruimtelijke ordening impliceert een coördinatie van verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk.<sup>61</sup> De goede ruimtelijke ordening ziet dus vooral op een zorgvuldige afweging van alle relevante ruimtelijke belangen in een bepaald geval, en een deugdelijke motivering van de gemaakte keuzen. Daarmee heeft het bestemmingsplan een algemeen doel, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het specifieke doel dat de keur van een waterschap dient (watersysteembelangen).

Ten behoeve van deze goede ruimtelijke ordening dienen de *bestemmingen* van de in het plan begrepen gronden te worden aangewezen. De Wro bepaalt uiteraard niet welke bestemming aan een concreet stuk grond moet worden gegeven, maar vereist wel een algehele en integrale belangenafweging.<sup>62</sup> Het behoort daarmee tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om te bepalen welke bestemming aan een stuk grond moet worden gegeven en hoe globaal of gedetailleerd die bestemming moet zijn. Ook kunnen zogenaamde dubbelbestemmingen worden aangewezen. Bij het aanwijzen van bestemmingen zal de gemeenteraad zorgvuldig onderzoek dienen te verrichten naar de huidige situatie en de in het gebied te verwachten of gewenste ontwikkelingen, en zullen alle betrokken belangen tegen elkaar dienen te worden afgewogen.<sup>63</sup>

Bestemmingen kunnen belangrijke waterthema's bevatten, zoals waterberging, waterkering, waterwinning, waterzuivering, watertransport, of natuur en ecologie. Dergelijke bestemmingen worden waterbestemmingen genoemd.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Zie uitgebreid en in algemene zin Van Buuren e.a. 2009.

<sup>61</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 december 2003, nr. 200206748/1 (r.o. 2.12.3). Zie ook Kamerstukken II 1955/56, 4233, nr. 3, p. 14 en Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, pp. 9 en 20-21.

<sup>62</sup> Vaak bestaan er meerdere juridisch aanvaardbare alternatieven. De rechter is echter niet bevoegd om na te gaan of in een concreet geval de juiste bestemming aan de grond is toegekend. Hij beperkt zich hoofdzakelijk tot een toetsing van de totstandkoming van de keuze voor een bepaalde bestemming en de motivering daarvan.

<sup>63</sup> Zie Van Buuren e.a. 2009, p. 45.

<sup>64</sup> Zie Gilissen & Van Rijswijk, pp. 149-157.

Bij iedere bestemming hoort een doeleindenomschrijving, waarin per bestemming wordt beschreven welke doeleinden aan de bestemming zijn verbonden.<sup>65</sup> Deze doeleindenomschrijvingen bevatten doorgaans tot de overheid gerichte voorschriften, waaruit voor particulieren duidelijkheid en zekerheid voortvloeien over de concrete bebouwings- en gebruiksmogelijkheden in een bepaald gebied. De bestemming en de doeleindenomschrijving zijn dus wel informatief voor particulieren, maar zij kunnen daaruit nog niet zonder meer afleiden welke vormen van gebruik en het realiseren van (bouw)werken in het plangebied zijn toegestaan.<sup>66</sup>

De mogelijkheden voor het oprichten of slopen van bouwwerken, het aanleggen of slopen van andere werken dan bouwwerken en het gebruik van gronden en opstallen, volgen uit de voorschriften of regels die met het oog op de bestemming worden gegeven. Dit worden doorgaans de *planvoorschriften* genoemd. Er worden drie soorten voorschriften onderscheiden, namelijk bebouwingsvoorschriften, aanlegvoorschriften en gebruiksvoorschriften.<sup>67</sup> Zo kan bijvoorbeeld worden gesteld dat slechts een bepaald percentage van een perceel mag worden bebouwd of verhard. Aan de hand van dergelijke voorschriften worden de bestemmingen operabel gemaakt. In combinatie met waterbestemmingen komt men in de praktijk alle soorten voorschriften tegen<sup>68</sup>, hoewel men vooral te maken zal hebben met aanlegvoorschriften.

Zo zal men voor het dempen, graven of verbreden van sloten of andere waterpartijen, of het aanleggen van waterbergingsgebieden in veel gevallen een aanlegvergunning nodig hebben, vaak naast een ontheffing op grond van de keur van een waterschap. Dat geldt ook voor het aanleggen van werken in, op of in de nabijheid van waterstaatswerken.

Het geven van aanlegvoorschriften dient overigens wel noodzakelijk te zijn, in die zin dat aanlegvoorschriften er niet alleen toe mogen strekken om waterstaatkundige belangen te beschermen (zuivere dubbele regelgeving). Daartoe strekt op grond van het specialiteitsbeginsel namelijk het keurregime. Wel mogen aanlegvoorschriften worden gegeven met het oog op de bescherming van waterstaatkundige belangen in combinatie met andere belangen, zoals natuur- of landschappelijke waarden (dubbele regelgeving met verschillende doeleinden).<sup>69</sup>

Een bestemmingsplan bestaat dus uit een geheel van bestemmingen en met het oog daarop gestelde regels. Een bestemmingsplan gaat tevens vergezeld van een plantoelichting.<sup>70</sup> In deze toelichting wordt de keuze voor bepaalde bestemmingen en daaraan verbonden voorschriften gemotiveerd. Zo zullen daarin de uitkomsten van

---

<sup>65</sup> Zie art. 3.1.3 Bro.

<sup>66</sup> Wel bepaalt art. 7.10 lid 1 Wro (algemeen gebruiksverbod) dat het gebruik van gronden in strijd met de bestemming en de doeleindenomschrijving niet is toegestaan. Met de inwerkingtreding van de Wabo komt deze bepaling te vervallen.

<sup>67</sup> Zie Van Buuren e.a. 2009, pp. 35-40. Zie ook Gilissen & Van Rijswijk 2009, pp. 157-171.

<sup>68</sup> Zie Gilissen & Van Rijswijk 2009.

<sup>69</sup> Zie Gilissen & Van Rijswijk 2009, pp. 171-178. Zie tevens ABRvS 13 oktober 2004, AB 2005, 25 m.nt. Groothuijse.

<sup>70</sup> Zie art. 3.1.6 lid 1 Bro.

relevante onderzoeken worden opgenomen, evenals de uitkomsten van overleg met en advisering door betrokken overheden, zoals waterschappen. Een belangrijk onderdeel van de plantoelichting is de waterparagraaf (zie paragraaf 5.4). De plantoelichting maakt geen onderdeel uit van het bestemmingsplan, en heeft daarom geen zelfstandig normerende werking. De functie van een plantoelichting is dus louter informatief en verklarend.

Een bestemmingsplan is een belangrijk normerend instrument voor de inrichting van het gebied waarover het plan zich uitstrekt. Gemeenten hebben daarmee een belangrijke taak met het oog op de wateropgave binnen de grenzen van hun grondgebied.

Zij kunnen immers met behulp van het planinstrument paal en perk stellen aan – met het oog op het voorkomen en beperken van wateroverlast – nadelige ontwikkelingen in het plangebied. Zo kunnen zij maximumverhardings- of bebouwingspercentages opnemen in hun bestemmingsplannen, en kunnen zij aan de hand van bouw- en aanlegvoorschriften verdere verharding in het plangebied voorkomen. Ook is het denkbaar dat zij in bouwvoorschriften een minimaal vloerpeil voor te realiseren bebouwing opnemen.<sup>71</sup> Ten slotte kunnen gemeenten ruimte reserveren voor onder meer afwateringsvoorzieningen (zoals sloten), waterberging en oppervlaktewater.

Toch zijn de mogelijkheden van de gemeente in het realiseren van de wateropgave door middel van bestemmingsplannen beperkt. Bestemmingsplannen kunnen immers alleen verbodsbepalingen bevatten; voor gebodsbepalingen is geen plaats in een bestemmingsplan. Zo kan in een bestemmingsplan niet worden bepaald dat particulieren de aan hun grond gegeven bestemming (bijvoorbeeld waterberging) ook daadwerkelijk realiseren.<sup>72</sup> Wel kunnen gemeenten het realiseren van dergelijke bestemmingen stimuleren door in overleg te treden met de betrokken partijen, en hen bijvoorbeeld (financiële) compensatie aan te bieden. Tevens kan een bestemmingsplan of kunnen onderdelen daarvan worden gewijzigd ten opzichte van een ouder planregime. Dit kan betekenen dat voor gronden waarop aanvankelijk nog wel bebouwing of verharding mogelijk was maar nog niet is gerealiseerd, die mogelijkheden komen te vervallen of worden beperkt. Dit kan evenwel een verplichting tot het uitkeren van schadevergoeding met zich brengen. Ook is het in theorie denkbaar dat bestaand gebruik of reeds aanwezige bebouwing of werken worden 'wegbestemd'. Schade die ontstaat door wijziging van een planregime (de zogenaamde planschade) komt op grond van art. 6.1 lid 1 Wro voor rekening van de gemeente. Dit is slechts anders bij de aanwijzing van bergingsgebieden in de zin van art. 1.1 Waterwet (zie daarover paragraaf 5.9).

### *5.5. De watertoets*

Bij de totstandkoming van onder meer bestemmingsplannen moet een verplichte watertoetsprocedure worden doorlopen.<sup>73</sup> De watertoets kan worden beschouwd als

---

<sup>71</sup> Voor bestaande bebouwing is dat in theorie ook mogelijk, maar daaruit kan wel de verplichting voortvloeien om planschadevergoeding uit te keren.

<sup>72</sup> Waterschapskeuren kunnen dergelijke gebodsbepalingen overigens wel bevatten.

<sup>73</sup> Zie art. 3.1.1 lid 1 en art. 3.1.6 lid 1 sub b en c Bro. De watertoets moet ook worden uitgevoerd bij de totstandkoming van projectbesluiten (zie art. 5.1.1 lid 1 en art. 5.1.3 lid 1 sub b en c Bro).

beleidsmatig procesinstrument dat de mogelijkheid biedt om waterhuishoudkundig beleid te laten doorwerken in de ruimtelijke ordening. De watertoets omvat het gehele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen, en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.<sup>74</sup>

De watertoets omvat in de eerste plaats een wettelijke overlegverplichting tussen de opsteller van een bestemmingsplan en de betrokken waterbeheerder. Deze overlegverplichting kan worden beschouwd als een nadere uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel ex art. 3:2 Awb. In de tweede plaats geldt de verplichting om een zogenaamde waterparagraaf op te nemen in de plantoelichting. In deze waterparagraaf moet aandacht worden besteed aan de uitkomsten van het overleg en de wijze waarop rekening wordt gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Deze verplichting kan worden beschouwd als een nadere uitwerking van het motiveringsbeginsel ex art. 3:46 Awb.

In de praktijk bestaat de watertoetsprocedure uit een aantal fasen: de ideefase, de initiatieffase, de ontwikkel- en adviesfase, de besluitvormingsfase, en de uitvoerings- en beheerfase.<sup>75</sup> Ook voorafgaand aan deze fasen kan reeds contact plaatsvinden tussen de planopsteller en de waterbeheerder.<sup>76</sup> In de eerste en tweede fase van de watertoetsprocedure vindt interactie plaats (voornamelijk informatie-uitwisseling) tussen de initiatiefnemer en de waterbeheerder. In de derde fase stelt de initiatiefnemer een ontwerpbestemmingsplan vast en geeft daarvan kennis conform art. 3.8 lid 1 Wro. Bij de voorbereiding van dit ontwerp wordt ook de waterbeheerder betrokken. Nadat het ontwerpplan is vastgesteld, adviseert de waterbeheerder omtrent de inhoud hiervan in het zogenaamde wateradvies. In de vierde en laatste fase stelt de initiatiefnemer het bestemmingsplan vast conform art. 3.8 lid 2 Wro. Hierbij *houdt* hij *rekening* met het wateradvies. Hij kan gemotiveerd van het advies afwijken. Op grond van art. 3.1.6 lid 1 sub b Bro neemt hij in de toelichting bij het bestemmingsplan een beschrijving op van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Dit wordt de waterparagraaf genoemd.

Gemeenten (en uiteraard anderen) zouden zich kunnen afvragen in hoeverre en op welke wijze waterschappen de juiste informatie dienen aan te leveren voor de waterparagraaf. Dienen zij bijvoorbeeld suggesties te doen voor een plank kaart met bestemmingen en daaraan verbonden voorschriften? In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat het Bro (watertoets) slechts verplicht tot overleg tussen de gemeente en de watersysteembeheerder, en tot het opnemen van een waterparagraaf in de toelichting bij bestemmingsplannen. Er gelden geen wettelijke regels over welke informatie watersysteembeheerders aan gemeenten moeten verstrekken en op welke wijze dat dient te geschieden. De gemeente dient bij het opstellen van bestemmingsplannen slechts

---

<sup>74</sup> Zie Bestuurlijke Notitie Watertoets 2001, p. 8.

<sup>75</sup> Zie [www.helpdeskwater.nl/watertoets/processtappen](http://www.helpdeskwater.nl/watertoets/processtappen).

<sup>76</sup> Zie art. 1.3.1 lid 1 Bro.

rekening te houden met hetgeen de watersysteembeheerder hem adviseert. Het is dus een taak van de watersysteembeheerder om de gemeente te voorzien van alle volgens hem relevante informatie, zodat laatstgenoemde zich een goed oordeel kan vormen van de concrete watersysteembelangen binnen het plangebied, en deze naar behoren kan vastleggen in zijn plan.

De watersysteembeheerder kan aan de gemeente suggesties doen voor op de plankaart op te nemen bestemmingen en daaraan te verbinden voorschriften. Daartoe bestaat echter geen verplichting. Zo kan een watersysteembeheerder bijvoorbeeld stellen dat het in een bepaalde zone om waterstaatswerken onwenselijk is dat er wordt gebouwd of dat er bepaalde activiteiten plaatsvinden die nadelig zijn voor de waterkwaliteit. Hij kan daarbij voorstellen om met het oog op de betreffende gronden een bouw- of aanlegverbod, dan wel beperkingen daartoe op te nemen in het bestemmingsplan. Ook kan andere waardevolle informatie worden verstrekt. De gemeente dient rekening te houden met deze informatie bij het vaststellen van het ontwerpbestemmingsplan, waarover de watersysteembeheerder op zijn beurt adviseert. Bedacht dient te worden dat het uiteindelijk de gemeente is die het plan vaststelt, en de daarin gemaakte keuzen motiveert. Deze keuzen kunnen afwijken van het advies van de watersysteembeheerder<sup>77</sup>, maar dat dient deugdelijk te worden gemotiveerd. De waterparagraaf is dus een motivering *van de gemeente* op welke wijze rekening wordt gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.

#### *5.6. Definities stedelijk en landelijk gebied en de verharding van het oppervlak*

Een vraag die bij veel gemeenten speelt, betreft de reikwijdte van de definitie 'stedelijk gebied'. De vraag concretiseert zich vaak op het punt of glastuinbouw wordt beschouwd als stedelijk of landelijk gebied. Deze vraag is van belang voor de toepassing en uitleg van de bij provinciale verordening gestelde normen inzake wateroverlast<sup>78</sup>, de eventuele bergingsnormen van de waterschappen, en de eventuele in het (kader van) gemeentelijke waterplannen of andere samenwerkingstructuren gemaakte afspraken.

Er bestaat geen algemene wettelijke definitie van het begrip 'stedelijk gebied'.<sup>79</sup> De vraag of een gebied stedelijk dan wel landelijk is, is daarmee geen juridische, maar hoofdzakelijk een feitelijke of een beleidskwestie. Wel kan worden gesteld dat bijvoorbeeld

---

<sup>77</sup> Een goede ruimtelijke ordening vergt immers de afweging van *alle* betrokken ruimtelijk relevante belangen.

<sup>78</sup> Deze normen zijn doorgaans afgeleid van de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water.

<sup>79</sup> Behoudens de definitie in de Wet geluidhinder (Wgh). Deze luidt: "Gebied binnen de bebouwde kom, doch, voor de toepassing van de hoofdstukken VI en VII voor zover het betreft een autoweg of autosnelweg als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met uitzondering van het gebied binnen de bebouwde kom, voor zover liggend binnen de zone langs die autoweg of autosnelweg." Hier is dus de grens van de bebouwde kom bepalend te zijn voor de vraag of een gebied stedelijk of landelijk is. Alle gebieden buiten de bebouwde kom worden als landelijk aangemerkt. Deze definitie heeft echter een beperkte toepassing, aangezien deze zich beperkt tot de toepassing van de Wgh.

glastuinbouw, gezien de agrarische functie, dient te worden beschouwd als een 'landelijke functie' van de grond. Daarbij dient overigens te worden begrepen dat het vaak veel en grote gebouwen betreft, waardoor de verhardingsgraad van het oppervlak in veel glastuinbouwgebieden overeenkomt of zelfs groter is dan de verhardingsgraad in gebieden met een stedelijke gebiedsfunctie. Daarnaast is het niet uitgesloten dat glastuinbouw is gelegen binnen of in de (directe) nabijheid van gebieden met een stedelijke functie of binnen de bebouwde kom. De zorgplichten die op grond van de Waterwet aan gemeenten en watersysteembeheerders zijn toebedeeld, maken met nadruk geen onderscheid tussen waterbeheer in stedelijke en landelijke gebieden, of met de bestemming woningbouw, industriegebied of agrarisch gebied. Wel kan de wateropgave in stedelijke en landelijke gebieden in de praktijk grote verschillen vertonen, maar voor het bepalen van de wateropgave lijkt de verhardingsgraad van het oppervlak eerder een bepalende factor te zijn. Met het oog op de ruimtelijke ordening zijn de aan de grond gegeven functies en daarbij behorende situeringskenmerken wel van overwegend (juridisch) belang. De ene vorm van ruimtegebruik kan immers andere vormen van gebruik op nabij gelegen percelen beperken. De vraag of glastuinbouwgebieden moeten worden beschouwd als stedelijk of landelijk gebied is in het kader van het beperken of voorkomen van wateroverlast dus in mindere mate relevant. Dat onderscheid zou slechts relevant kunnen zijn, indien er grote verschillen bestaan in verhardingspercentages, maar daarvan is in de meeste gevallen geen of nauwelijks sprake.

Ten aanzien van de wateropgave is de verhardingsgraad van het oppervlak in algemene zin – ongeacht of die verharding het gevolg is van bijvoorbeeld woningbouw, industrie of glastuinbouw – dus van groter belang. Er bestaat geen juridische definitie van 'verharding' of 'verhard oppervlak'. Dat belang is dus vooral van praktische aard, zij het dat de mate van verharding wel richtinggevend is of kan zijn bij het vaststellen van de concrete water(bergings)opgave waarop de genoemde juridische zorgplichten betrekking hebben. Feitelijk elk gebruik van de grond, evenals aanwezige gebouwen of werken, kunnen van invloed zijn op de verhardingsgraad van het oppervlak, zo ook glastuinbouw. Onder 'verhard oppervlak' of 'verhard gebied' kan dus worden verstaan: een gebied waarin het zich op het oppervlak bevindende water door bebouwing of verharding van welke aard dan ook niet gemakkelijk kan infiltreren in de bodem, met mogelijke wateroverlast als gevolg.

In onze ogen is het daarom raadzaam om in beleidsstukken en bestuurlijke akkoorden waarin de term 'stedelijk gebied' of daarvan afgeleid termen zoals 'stedelijke wateropgave' of 'stedelijke ontwikkelingen' voorkomen, onder de gegeven omstandigheden een ruime interpretatie te geven aan deze term. In de plaats daarvan zou kunnen worden gelezen '(door gebouwen en werken) verhard gebied' of 'bebouwd gebied', ongeacht welke functie de bebouwing heeft. Naar onze mening past een ruime interpretatie immers het best bij de integrale doelstelling van de Waterwet om wateroverlast te voorkomen en te beperken en de daaraan gekoppelde gemeentelijke zorgplicht voor hemelwater en grondwater die zich

immers niet beperkt tot stedelijk of bebouwd gebied. Hieronder hanteren wij de termen 'verhard gebied' of 'bebouwd gebied'.

In onze ogen past een ruime interpretatie van de term 'stedelijk gebied' in diverse beleidsstukken en bestuurlijke akkoorden dus het best bij de wettelijke integrale doelstelling om wateroverlast te voorkomen en te beperken. Het NBW bevat namelijk geen algemene bepalingen over het voorkomen of beperken van wateroverlast in landelijk gebied.<sup>80</sup> Ook de gemeentelijke hemel- en grondwaterzorgplichten beperken zich niet tot het stedelijke gebied, althans dat onderscheid lijkt met het oog op de wettelijke toedeling van die taken irrelevant.<sup>81</sup> In onze ogen wordt met stedelijke wateropgave dan ook bedoeld *de wateropgave op gemeentelijk grondgebied*.<sup>82</sup> De term 'stedelijke wateropgave' kan daarmee enigszins misleidend werken. De keuze voor die term is echter wel verklaarbaar, aangezien een term als 'gemeentelijke wateropgave' kan impliceren dat de aan die opgave gekoppelde verantwoordelijkheid enkel aan gemeenten toekomt, terwijl in dat kader ook aan de watersysteembeheerder een belangrijke verantwoordelijkheid is toebedeeld. Het bijvoeglijke 'stedelijke' impliceert dus een verantwoordelijkheid voor gemeenten binnen de grenzen van hun grondgebied, welke verantwoordelijkheid aansluit op die van de watersysteembeheerder, wiens beheerstaak zich meestal uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten. Onder de stedelijke wateropgave valt dus niet alleen de wateropgave in dorpen en steden of de bebouwde kom, maar ook de wateropgave in landelijk gebied, waar de bewoningsfunctie wordt afgewisseld door andere gebruiksfuncties, zoals bedrijventerreinen, land-, akker- en glastuinbouw, recreatie, en natuur.

Tegenwoordig wordt de water(bergings)opgave (bergingsnormen) door watersysteembeheerder doorgaans afgeleid uit door de provincie bij verordening gestelde gemiddelde overstromingskansen per jaar. Wat betreft het voorkomen en beperken van wateroverlast vanuit oppervlaktewater zijn dus de waterverordeningen van de afzonderlijke provincies van groot belang. In deze waterverordeningen zijn met het oog op wateroverlast doorgaans de werknormen uit het NBW overgenomen.<sup>83</sup> Deze normen zijn gericht tot de watersysteembeheerders, en vormen de contouren van hun zorgplicht. De verordeningen hebben geen betrekking op de gemeentelijke zorgplichten in het waterbeheer. Wel is de rol van de gemeente als ruimtelijke ordenaar hier relevant. De meeste waterverordeningen maken wat betreft de normering van *wateroverlast vanuit oppervlaktewater* onderscheid tussen normen die gelden binnen de bebouwde kom, en normen die gelden buiten de bebouwde kom.<sup>84</sup> De normen zijn uitgedrukt in de gemiddelde overstromingskans per jaar. Voor glastuinbouw geldt, *zowel binnen als buiten de bebouwde kom*, in de meeste gevallen als norm een gemiddelde overstromingskans van 1/50 (één maal in de vijftig jaar). De meeste waterschappen hebben in hun eigen beleid tevens bergingsnormen vastgesteld, waarbij de gemiddelde overstromingskans per jaar uit de provinciale verordeningen maatgevend is geweest.

---

<sup>80</sup> Wel bevat het een bepaling over grondwater in landelijk gebied, maar die bepaling ziet op het eerste gezicht vooral op de bestrijding van verdroging (in natuurgebieden).

<sup>81</sup> Wat betreft de keuze voor concrete maatregelen kan dit onderscheid wel relevant zijn, maar dat zegt niets over de ruimtelijke reikwijdte van de zorgplicht.

<sup>82</sup> Het verdient wellicht aanbeveling de titel van artikel 4 NBW-Actueel te vervangen door het hier geconsolideerde zinsdeel.

<sup>83</sup> Met de verordening wordt uitwerking gegeven aan de in art. 2.8 Waterwet opgenomen verplichting voor de provincies om normen te stellen met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale watersystemen moeten zijn ingericht.

<sup>84</sup> Onder bebouwde kom wordt doorgaans verstaan het "gebied van een gemeente zoals bedoeld bij of krachtens art. 20a van de Wegenverkeerswet 1994."



### 5.7. Ruimtelijke ontwikkelingen in verharde gebieden

Bij het nemen van de maatregelen en de verdeling van de daaraan verbonden kosten zijn, kunnen betrokken partijen zoals gemeenten en waterschappen overeenkomen om genuanceerd een door de VNG en de UvW opgestelde handreiking te volgen.<sup>85</sup> Deze handreiking vormt een uitwerking van het kostenveroorzakingsbeginsel, zoals neergelegd in art. 10 NBW-Actueel. Zowel in het NBW als in de genoemde handreiking(en) worden de termen 'stedelijk gebied', 'stedelijke wateropgave' en 'stedelijke ontwikkeling' regelmatig gehanteerd, afgewisseld door algemenere termen als 'nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen' en 'bebouwd gebied'. Zoals gezegd, bestaat er soms onduidelijkheid bij gemeenten over de uitleg van deze termen. Daarop zijn wij in paragraaf 5.6 reeds ingegaan. Het bijvoeglijke 'stedelijk(e)' verdient in casu in onze ogen – nogmaals – een ruime interpretatie; wij verstaan daaronder elke vorm van geclusterde verharding van oppervlak door aanwezige gebouwen of werken. Hieronder gaan wij in op de uitleg van de termen 'ruimtelijke ontwikkeling' en 'herstructurering'.

Art.10 NBW-Actueel bepaalt dat waterschappen en gemeenten zorg dragen voor de uitvoering van de regionale en stedelijke wateropgave. Daarbij gaan zij bij voorkeur uit van het kostenveroorzakingsbeginsel zoals uitgewerkt in de Handreiking kostenveroorzakingsbeginsel van de UvW en de VNG uit 2005. Dit houdt in dat bij *ruimtelijke ontwikkelingen* de kosten met betrekking tot het reguliere waterbergende vermogen van het gebied voor rekening komen van de *planexploitatie*, tenzij het waterbergend vermogen in de uitgangssituatie niet op orde was (historisch tekort). In dat laatste geval komen de kosten voor rekening van het waterschap. Voorts bepaalt dat artikel dat een tekort aan regulier waterbergend vermogen voor rekening komt van het waterschap, indien geen sprake is van een *wijziging* van het vigerende *bestemmingsplan*. Deze bepaling lijkt te wijzen op ontwikkelingen in het plangebied die reeds op basis van het vigerende bestemmingsplan zijn toegestaan. Ten slotte bepaalt dat artikel dat de kosten in beginsel voor rekening van het waterschap komen, indien bij *herstructurering* de verhardingsgraad van het oppervlak niet toeneemt, en het waterschap in het verleden geen bezwaar heeft gemaakt tegen de mate van verharding.

Er worden drie categorieën van 'nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen' onderscheiden. De eerste categorie betreft situaties waarin géén ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. De bestaande ruimtelijke situatie blijft dan gehandhaafd, bijvoorbeeld door middel van een conserverend bestemmingsplan. De verhardingsgraad van het oppervlak zal dus in beginsel niet veranderen. In beginsel, want de *feitelijke* verhardingsgraad kan in deze situaties wel degelijk veranderen, aangezien bestemmingsplannen vaak nog wel aanvullende bebouwing en andere werkzaamheden toestaan. Het gaat dan immers niet om

---

<sup>85</sup> Zie Handreiking uitwerking kostenveroorzakingsbeginsel ex Nationaal Bestuursakkoord Water, zoals bijgevoegd bij de Handreiking stedelijke wateropgave VNG-UvW van 14 december 2005. Het volgen van deze handreiking is niet verplicht; partijen kunnen er ook voor kiezen om in onderling overleg tot een andere kostenverdeling te komen.

'ruimtelijke ontwikkelingen', omdat de ontwikkelingen reeds mogelijk zijn op basis van het vigerende bestemmingsplan.

De tweede categorie betreft situaties waarin het bebouwde gebied wordt uitgebreid ten koste van niet of nauwelijks bebouwd gebied, de zogenaamde uitleggebieden. In deze situatie verandert de functie van een gebied, bijvoorbeeld van een landelijke functie naar een stedelijke functie. Te denken valt aan het creëren van woonwijken, maar eveneens het toestaan van glastuinbouwgebieden in voorheen onbebouwd of vrijwel niet bebouwd en dus onverhard of nauwelijks verhard gebied met een andere (landelijke) functie, zoals weidegrond of akkerbouw. In deze gevallen zal de verhardingsgraad van het oppervlak in de meeste gevallen toenemen. Wij nemen aan dat van deze situatie ook sprake is als 'glastuinbouw' onder de algemene aanduiding 'agrarische bestemming' in een bestemmingsplan wordt aangeduid. De ontwikkelingen in deze categorie worden beschouwd als 'ruimtelijke ontwikkelingen'.

De laatste categorie betreft gevallen waarin 'herstructurering'<sup>86</sup> plaatsvindt van of binnen het bestaande bebouwde en dus verharde gebied. In deze gevallen worden de functies binnen het bestaande bebouwde gebied opnieuw geordend. Te denken valt aan een wijziging van een woon- of werkfunctie naar glastuinbouw. Het betreft dus de verandering van de functie van een verhard oppervlak naar een andere functie, waarbij de verhardingsgraad van het oppervlak gelijk kan blijven, dan wel kan toe- of afnemen. Dat is afhankelijk van de feitelijke omstandigheden en de aard van de ontwikkelingen. Wordt bijvoorbeeld een woonfunctie veranderd naar glastuinbouw of andersom, dan zal de verhardingsgraad vermoedelijk gelijk blijven of zelfs toenemen. Wordt een bewoningsfunctie of glastuinbouw vervangen door weide- of akkerland of waterberging, dan zal de verhardingsgraad vermoedelijk afnemen. Ook de ontwikkelingen binnen deze categorie worden beschouwd als 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Uiteraard zijn binnen een plangebied ook combinaties van deze drie categorieën mogelijk.

Alleen met het oog op de eerste categorie kan een vigerend bestemmingsplan zonder wijziging blijven voortbestaan; er vinden immers geen veranderingen in functietoekenning en dus geen 'ruimtelijke ontwikkelingen' plaats, tenzij de bestemming 'glastuinbouw' onder een algemene agrarische bestemming is gebracht. De tweede en derde categorie van ruimtelijke ontwikkelingen vergen een aanpassing van het vigerende bestemmingsplan, aangezien daarin wel sprake is van functieverandering. Functieverandering is daarmee een belangrijk criterium voor de uitleg van de term 'ruimtelijke ontwikkeling'. Dat betekent met het oog op het kostenveroorzakingsbeginsel dat een tekort aan regulier waterbergend vermogen in een plangebied voor rekening komt van het waterschap, indien géén sprake is van 'ruimtelijke ontwikkelingen' (eerste categorie).<sup>87</sup> Waar mogelijk stelt de betrokken gemeente grond in de vigerende openbare ruimte om niet ter beschikking, mits dat past

---

<sup>86</sup> De term 'herstructurering' is geen wettelijke term, maar komt wel regelmatig voor in beleidsstukken en bestuursovereenkomsten.

<sup>87</sup> Zie art. 10 lid 2 NBW.

binnen het ruimtelijke beleid van de gemeente en de gemeente geen kosten hoeft te maken voor compensatie of verplaatsing van voorzieningen. Indien aanvullend andere gronden ter beschikking moeten komen, komen de kosten daarvan voor rekening van het waterschap.<sup>88</sup>

Aangezien in de tweede en derde categorie wel sprake is van 'ruimtelijke ontwikkelingen' zullen de kosten met betrekking tot het reguliere waterbergende vermogen van het plangebied in beginsel voor rekening komen van de *planexploitatie*.<sup>89</sup> Daarbij past wel een nuancering. Als de verhardingsgraad van het oppervlak door de ruimtelijke ontwikkelingen niet toeneemt, en het waterschap tegen de mate van verharding in het verleden geen bezwaar heeft gemaakt, dan komen de kosten voor extra waterbergend vermogen voor rekening van het *waterschap*.<sup>90</sup> In de tweede categorie zal de verhardingsgraad van het oppervlak vermoedelijk altijd toenemen, zodat deze uitzondering bij de zogenaamde uitleggebieden over het algemeen niet van toepassing zal zijn. Dat is anders bij de zogenaamde herstructureringsplannen. Hier moet in de praktijk nauwkeurig worden nagegaan of de ruimtelijke ontwikkelingen een toename van de verhardingsgraad van het oppervlak met zich brengen. Alleen wanneer dat niet het geval is, zijn de kosten voor rekening van het waterschap. In alle andere gevallen komen de kosten voor rekening van de planexploitatie.

In sommige gevallen verstaan gemeenten onder herstructurering hoofdzakelijk de *reconstructie van glastuinbouwgebieden* waarbij functieverandering niet aan de orde is. Het is de vraag of deze reconstructie valt aan te merken als 'herstructurering' zoals hierboven beschreven. Daarbij speelt ook de vraag of het 'ruimtelijke ontwikkelingen' betreft. Aangezien kan worden gesteld dat bij reconstructie geen functieverandering plaatsvindt, en de onderhavige gebieden slechts gedeeltelijk opnieuw worden ingericht binnen de normatieve grenzen van het reeds vigerende bestemmingsplan, zou kunnen worden gesteld dat de reconstructie geen 'herstructurering' in de zin van bovenbeschrevene inhoudt, en evenmin een 'ruimtelijke ontwikkeling' betreft. Dit zal in dergelijke gevallen leiden tot de conclusie dat de kosten die zijn gemoeid met het wegwerken van het tekort aan regulier waterbergend vermogen in een plangebied voor rekening komen van het betrokken waterschap. Het gaat daarbij om het voorkomen van wateroverlast *vanuit oppervlaktewater* en niet om wateroverlast ten gevolge van hevige regenval. In het laatste geval rust de zorgplicht volledig op de percee-eigenaar en/of de gemeente. Mocht de reconstructie toch worden aangemerkt als 'herstructurering' of althans als 'ruimtelijke ontwikkeling', dan komen de kosten voor het wegwerken van het bergingstekort in beginsel voor rekening van de planexploitatie, tenzij er geen toename van verharding optreedt. Het komt voor dat de verhardingsgraad op het grondgebied bij glastuinbouwreconstructie praktisch nooit toeneemt. Dit impliceert dan dat de kosten van

---

<sup>88</sup> Zie Handreiking kostenveroorzakingsbeginsel, punt 4.5.

<sup>89</sup> Zie art. 10 lid 1 NBW. Dit is de algemene regel, die strekt voor zover het waterbergend vermogen in de uitgangssituatie op orde was.

<sup>90</sup> Zie art. 10 lid 3 NBW.

het wegwerken van het bergingstekort voor wateroverlast vanuit oppervlaktewater in beginsel voor rekening van de watersysteembeheerder komen. Betrokken gemeenten dienen evenwel per geval aan te tonen dat de verhardingsgraad ook daadwerkelijk niet toeneemt.

Het kan voorkomen dat een gemeente met het oog op glastuinbouwgebieden nieuwe bestemmingsplannen voorbereiden. De vraag is of dergelijke ontwikkelingen moeten worden beschouwd als 'nieuwe ruimtelijke ontwikkeling'. Het vergt per geval een nauwkeurige bestudering van de vigerende bestemmingsplanmogelijkheden, alsmede het (ontwerp)bestemmingsplan en de huidige feitelijke situatie in het betreffende gebied, om een sluitend antwoord te kunnen geven op deze vraag. Dat zou met het oog op de voor dit onderzoek beschikbare tijd een onevenredig grote inspanning zijn. Gemeenten kunnen aan de hand van bovenstaande criteria betrekkelijk eenvoudig nagaan of in casu sprake is van 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Wij volstaan met een zeer bondige bespreking.

Bij de vraag of iets een 'ruimtelijke ontwikkeling' betreft, is het in de eerste plaats van belang om na te gaan wat de huidige gebiedsfunctie is, in hoeverre het huidige oppervlak reeds is verhard, en welke uitbreidingen het huidige bestemmingsplan toestaat. Betreft het een landelijke functie waarbij het oppervlak niet of slechts in kleine mate is verhard, dan zal sprake zijn van een 'ruimtelijke ontwikkeling' in de zin van de tweede categorie. Betreft het een gebiedsfunctie waarbij het oppervlak reeds sterk is verhard, dan kan sprake zijn van herstructurering en daarmee tevens van een 'ruimtelijke ontwikkeling'. Daarvan is in ieder geval sprake wanneer het gebied momenteel een woonfunctie of andere zuiver stedelijke functie heeft. Het is onduidelijk of de reconstructie van glastuinbouwgebieden onder de term herstructurering valt. Dat zal mede afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval, hoofdzakelijk de huidige situatie in vergelijking met de toekomstige situatie. Indien het nieuwe plan bijvoorbeeld meer of juist minder bebouwingsmogelijkheden biedt dan het huidige plan, dan zal in ieder geval van een 'ruimtelijke ontwikkeling' kunnen worden gesproken. Beoogt het plan geen wijzingen aan te brengen in bijvoorbeeld bebouwingspercentages en bebouwingsvoorschriften, dan zal minder snel sprake zijn van 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Met andere woorden: nieuwe bestemmingsplannen met betrekking tot glastuinbouwgebieden dienen te worden beschouwd als 'ruimtelijke ontwikkeling' indien de functie van het plangebied wordt gewijzigd ten opzichte van de huidige functie, of indien de planvoorschriften dermate worden gewijzigd dat er feitelijk een andere situatie kan ontstaan ten opzichte van het huidige plan (bijvoorbeeld hoger of lager bebouwingspercentage).

#### *5.8. Aanpassen bestemmingsplan ingevolge afspraken NBW*

Art. 16 lid 1 NBW-Actueel bepaalt dat de betrokken partijen zich bereid verklaren om voor het bereiken van de doelstellingen van het bestuursakkoord de hen ter hand staande instrumenten optimaal te benutten. Dat betekent in de eerste plaats dat de provincies

(uiterlijk eind 2009) verordeningen hebben vastgesteld, waarin regels zijn opgenomen over de verankering van de wateropgave in bestemmingsplannen.<sup>91</sup> Ons is onduidelijk of alle provincies deze afspraak zijn nagekomen. Voor gemeenten betekent dit dat zij, waar nodig voor het realiseren van maatregelen zoals bergingsgebieden, hun bestemmingsplannen aanpassen.<sup>92</sup> Het NBW stelt dat te dien aanzien uiterlijk eind 2010 de fase van overleg met de watersysteembeheerder dient te zijn gepasseerd.<sup>93</sup> Men kan zich afvragen wat de mogelijke consequenties zijn van het eventueel niet of niet tijdig voldoen aan het in deze bepaling gestelde.

Zoals hieronder nog aan de orde zal komen (paragraaf 6.2), bevat het NBW geen in rechte afdwingbare bepalingen. Mocht een gemeente niet aan de in het NBW opgenomen bepalingen voldoen, dan staat voor de overige partijen bij dat akkoord dus niet de mogelijkheid open om nakoming van de afspraken af te dwingen bij de (bestuurs)rechter. Wel kunnen knelpunten worden besproken tijdens het tweemaal jaarlijks te voeren Bestuurlijk Overleg Water. Mochten gemeenten de afspraak ex art. 16 lid 1 sub c NBW-Actueel niet nakomen, dan kan de betrokken provincie sturend optreden. Zo kunnen GS van de betrokken provincie ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende zoals het betrokken waterschap een proactieve aanwijzing geven aan de gemeenteraad om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig bij die aanwijzing gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.<sup>94</sup> Eveneens kunnen PS van de betrokken provincie voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen of een projectbesluit nemen.<sup>95</sup> Mocht een gemeente eind 2010 nog geen aanpassing van het vigerende bestemmingsplan in voorbereiding hebben, dan moet zij er rekening mee houden dat de betrokken provincie gebruik kan maken van de genoemde bevoegdheden. Betrokken waterschappen kunnen de betrokken provincie hier eventueel om verzoeken.

Voorts kan men zich afvragen in hoeverre de overgangstermijn van vijf jaar na inwerkingtreding van de Wro voor het op orde brengen van bestemmingsplannen een rol kan spelen bij de aanpassing van bestemmingsplannen als bedoeld in het genoemde artikel van het NBW. Art. 3.1 lid 1 Wro bepaalt dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meerdere bestemmingsplannen vaststelt. Die verplichting geldt vanaf de inwerkingtreding van de Wro (1 juli 2008); reeds op grond van de WRO vastgestelde bestemmingsplannen worden ingevolge art. 9.1.4 lid 1 Invoeringswet Wro gelijkgesteld met een bestemmingsplan op grond van de Wro.<sup>96</sup> Bestemmingsplannen

---

<sup>91</sup> Zie art. 16 lid 1 sub b NBW-Actueel. Het betreft algemene provinciale regels op grond van art. 4.1 lid 1 Wro.

<sup>92</sup> Zie art. 16 lid 1 sub c NBW-Actueel.

<sup>93</sup> NB: het NBW lijkt nog (deels) uit te gaan van de situatie onder de WRO. Na inwerkingtreding van de Wro en de Waterwet dient onder de te benutten instrumenten uiteraard het instrumentarium op basis van laatstgenoemde wetten te worden verstaan.

<sup>94</sup> Zie art. 4.2 lid 1 Wro. Ook de Minister kan zo'n aanwijzing geven op grond van art. 4.4 lid 1 Wro.

<sup>95</sup> Zie Van Buuren e.a. 2009, pp. 371-380 en 380-388. Zie ook Gilissen & Van Rijswick 2009, pp. 64-74.

<sup>96</sup> Daarbij bestaat uiteraard wel onverminderd de bevoegdheid ex art. 3.6 lid 1 sub a Wro om het plan te wijzigen.

dienen voorts iedere tien jaar te worden geactualiseerd of ongewijzigd te worden verlengd.<sup>97</sup> Het overgangsrecht voorziet in een soepele regeling voor de actualisering van bestemmingsplannen die meer dan vijf jaar voor de inwerkingtreding van de Wro zijn vastgesteld, en voor (nieuwe) bestemmingsplannen voor gebieden binnen de bebouwde kom.<sup>98</sup> Deze soepele regeling is opgenomen in de Invoeringswet Wro en heeft het voorkomen van onnodig zware bestuurlijke lasten ten doel.<sup>99</sup>

Deze soepele regeling omvat het volgende. Voor gebieden binnen de bebouwde kom, waar op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro nog geen bestemmingsplan of daarmee gelijkgestelde planologische maatregel van kracht is, geldt dat *binnen vijf jaar* na dat tijdstip van inwerkingtreding (dus uiterlijk op 1 juli 2013) een bestemmingsplan dan wel beheersverordening dient te zijn vastgesteld.<sup>100</sup> Voorts wordt bepaald dat voor een gebied waarvoor een bestemmingsplan geldt dat ten minste vijf jaar voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro onherroepelijk is geworden (dus vóór 1 juli 2003) en waarvoor vóór dit tijdstip geen vrijstelling is verleend als bedoeld in art. 33 lid 2 WRO, *binnen vijf jaar* na inwerkingtreding van de Wro (dus wederom uiterlijk op 1 juli 2013) opnieuw een bestemmingsplan wordt vastgesteld.<sup>101</sup> Voor bestemmingsplannen die vijf of meer jaar voor de inwerkingtreding van de Wro zijn vastgesteld, geldt dus een uitstel van de actualiseringsplicht van vijf jaar. Dergelijke bestemmingsplannen moeten dus vóór 1 juli 2013 opnieuw zijn vastgesteld. Wordt het plan niet vóór die datum opnieuw vastgesteld, dan vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan.<sup>102</sup>

De genoemde soepele regeling is hoofdzakelijk bedoeld om disproportionele bestuurlijke lasten te voorkomen bij de overgang van de WRO naar de Wro. Nagegaan moet dus worden of bestemmingsplannen in voorkomende gevallen aan de in art. 9.1.4 lid 4 Invoeringswet Wro gestelde vereisten voldoet. Indien daarvan sprake is, dan is de soepele regeling tevens op die bestemmingsplannen van toepassing. Deze regeling is echter niet bedoeld om termijnen die voortvloeien uit andere overeenkomsten of bestuurlijke akkoorden te omzeilen of te verlengen. De termijn uit het NBW (uiterlijk eind 2010) blijft daarmee onverminderd gelden, zij het dat deze afspraak niet in rechte afdwingbaar is. Wel kan een provincie vanaf dat moment overwegen om sturend op te treden. Daartoe dient wel een provinciale verordening te zijn vastgesteld als bedoeld in art. 16 lid 1 sub b NBW-Actueel.

---

<sup>97</sup> Zie art. 3.1 lid 2 Wro.

<sup>98</sup> De WRO verplichtte er immers alleen toe om een bestemmingsplan vast te stellen voor gebieden buiten de bebouwde kom.

<sup>99</sup> Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, pp. 19 en 65.

<sup>100</sup> Zie art. 9.1.4 lid 3 Invoeringswet Wro (Kamerstukken II 2006/07, 30 983, nr. 2 en nr. 3).

<sup>101</sup> Zie art. 9.1.4 lid 4 Invoeringswet Wro.

<sup>102</sup> Zie art. 3.1 lid 4 Wro.

## 5.9. Waterberging en (plan)schadevergoeding

### **Bergingsgebieden en alternatieve manieren van waterberging**

Veel gemeenten en waterschappen zijn op zoek naar geschikte mogelijkheden voor de berging van overtollig oppervlaktewater, afvloeiend hemelwater of vrijgekomen grondwater. In die zoektocht kan men zich afvragen of alle mogelijke waterbergingsmaatregelen (dienen te) worden beschouwd als 'bergingsgebieden' in de zin van de Waterwet. Onderscheid tussen berging door het aanleggen van extra oppervlaktewater en het reserveren en aanleggen van gebieden voor tijdelijke waterberging is hierbij relevant. Onder bergingsgebied verstaat de Waterwet: "een krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen." Deze bepaling bevat drie kernachtige elementen, die gelden als voorwaarden voor het bestempelen van een gebied als bergingsgebied in de zin van de Waterwet. Het voldoen aan deze voorwaarden is essentieel om de duldplicht ex art. 5.26 Waterwet operabel te maken. Deze plicht houdt in dat rechthebbenden verplicht zijn om de tijdelijke berging van water op hun grondgebied te dulden.<sup>103</sup>

In de eerste plaats moeten gebieden als zodanig, dus voor waterhuishoudkundige doeleinden, zijn bestemd in het bestemmingsplan. Daarin is een taak weggelegd voor de gemeente die het bestemmingsplan immers vaststelt. Het kan hier overigens ook een dubbelbestemming betreffen; waterhuishoudkundige doeleinden kunnen in beginsel als dubbelbestemming aan de grond worden gegeven naast bijvoorbeeld een agrarische bestemming. Ten tweede geldt als criterium dat het geen oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan mag betreffen. Een oppervlaktewaterlichaam is een "samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna." Ten slotte dient een bergingsgebied als zodanig op de legger te worden opgenomen, wil het onder de wettelijke definitie vallen. Hierin rust een taak van het waterschap, dat immers de legger vaststelt. Slechts als aan deze criteria is voldaan, kan van een bergingsgebied in de zin van de Waterwet worden gesproken en geldt de daarmee samenhangende duldplicht.

Dat betekent overigens niet dat waterberging niet op een andere wijze kan worden gerealiseerd. Er bestaat immers geen verplichting om voor de berging van overtollig water gebruik te maken van het instrument 'bergingsgebied' uit de Waterwet. Wij onderscheiden, naast de mogelijkheid gebruik te maken van het wettelijke instrumentarium, twee alternatieven voor waterberging. In de eerste plaats kan er, zoals hierboven al bleek, voor

---

<sup>103</sup> Zie Groothuijse 2009, p. 417.

worden gekozen om de extra berging te realiseren door watergangen te verbreden of door nieuwe waterpartijen aan te leggen. Aangezien het dan oppervlaktewateren betreft, kunnen deze gebieden niet worden aangemerkt als bergingsgebieden in de zin van de Waterwet. Daarnaast kunnen gemeenten – zonder dat de watersysteembeheerder die gronden als zodanig opneemt op de legger – gronden bestemmen en naar die bestemming inrichten voor de tijdelijke berging van overtollig water, en passende voorschriften aan die bestemming verbinden. Het betreft dus zelfstandige gemeentelijke alternatieven voor waterberging. Te denken valt aan wadi's, waterpleinen of noodoverloopgebieden, maar ook aan open terreinen, grasvelden en soms parkeerplaatsen kan een bergingsfunctie worden toebedeeld.

Hieronder bespreken wij deze drie alternatieven, waarbij wij tevens nagaan hoe de schadevergoeding en kostenverdeling daarbij is geregeld. Wij beginnen met een bespreking van maatregelen die ertoe strekken de bergingscapaciteit van het oppervlaktewatersysteem te vergroten (verbreden waterlopen). Daarna komt de berging van water in bergingsgebieden aan de orde. Wij sluiten af met een korte bespreking van de zelfstandige gemeentelijke alternatieven voor waterberging.

### ***Schadevergoeding en kostenverdeling***

#### *Extra oppervlaktewater*

Waar de oplossingsrichtingen in gemeentelijke beleidsstukken, zoals waterplannen en daaraan verbonden waterstructuurvisies, beogen extra waterberging te realiseren door het verbreden van watergangen of het aanleggen van nieuwe waterpartijen, dus door het creëren van extra oppervlaktewater, is dus geen sprake van bergingsgebieden in de zin van de Waterwet. In de praktijk lijken veel gemeenten te kiezen voor dergelijke oplossingsrichtingen. Het feit dat extra oppervlaktewater niet valt aan te merken als bergingsgebied in de zin van de Waterwet heeft belangrijke implicaties.

Zo kan onduidelijk zijn wie primair verantwoordelijk is voor het aanleggen van extra oppervlaktewater, indien de betrokken partijen dat als de meest aangewezen maatregel beschouwen. In de praktijk betreft het namelijk vaak complexe situaties waarin watersystemen, ook zonder dat particulieren of gemeenten daarop hun hemel- en grondwater lozen, niet aan de veiligheidsvoorschriften voldoen. Er bestaat in die situaties een zogenaamd historisch tekort, waarvoor primair de watersysteembeheerder verantwoordelijk is. Er kan onduidelijkheid bestaan over welk gedeelte van het totale bergingstekort van een oppervlaktewatersysteem exact valt aan te merken als een historisch tekort, en welk deel valt aan te merken als een resterend tekort dat onder meer ontstaat door particuliere en gemeentelijke lozingen van overtollig hemel- en grondwater. Zodoende kan er onduidelijkheid bestaan over de exacte verdeling van verantwoordelijkheden tussen particulieren, gemeenten en watersysteembeheerders.



Die onduidelijkheid vloeit, zoals blijkt, voort uit de verdeling van zorgplichten. De waterschappen hebben als beheerder van het watersysteem onder meer een zorgplicht om wateroverlast vanuit het oppervlaktewater te voorkomen, dan wel te beperken. Indien het watersysteem niet op orde is en onvoldoende bergend vermogen heeft, zullen in beginsel de waterschappen maatregelen moeten nemen om dit vaak aangeduid als historisch tekort aan te vullen. Een bergingstekort kan ook gedeeltelijk ontstaan doordat particulieren en gemeenten hun overtollige hemel- en grondwater lozen op het oppervlaktewatersysteem.

Uit de Waterwet volgt dat particulieren in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de inzameling van afvloeiend hemelwater en grondwater op hun percelen. Zij dienen er ook zelf voor te zorgen dat dit water in de bodem of het oppervlaktewater terecht komt. Eventuele benodigde maatregelen komen dus primair voor hun eigen rekening. Dit kan betekenen dat particulieren zelf verantwoordelijk zijn om de aan hun percelen grenzende waterlopen te verbreden, maar zij kunnen ook kiezen voor andere maatregelen. Hiertoe hebben zij onder meer een keurontheffing van de watersysteembeheerder nodig. Een betrokken watersysteembeheerder of gemeente kan er, bijvoorbeeld met het oog op efficiëntie en bij voorkeur in overleg met de betrokken particulieren, toe besluiten de benodigde maatregelen zelf te nemen. De kosten die daaruit voortvloeien, kunnen worden verhaald op de betrokken particulieren.

De gemeentelijke zorgplicht komt slechts in beeld, wanneer van particulieren redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat zij zelf het afvloeiende hemelwater in de bodem of het oppervlaktewater brengen. Het verdient aanbeveling dat duidelijk in kaart worden gebracht waar hier *in casu* sprake van is. Dit kan worden aangegeven in het gemeentelijk rioleringsplan. Indien is vast komen te staan dat de verantwoordelijkheid in een concreet geval niet op een particulier, maar op de gemeente rust, dan is de gemeente verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van het overtollige hemelwater. De gemeente is eveneens verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van grondwater dat vrijkomt in het openbaar gemeentelijk gebied. De verwerking van het overtollige hemel- en grondwater vindt in de meeste gevallen plaats door lozing op het oppervlaktewater, maar gemeenten kunnen ook kiezen voor alternatieve waterbergingsmogelijkheden buiten het watersysteem (zie hierna). Voor lozing op het oppervlaktewater hebben gemeenten, overigens evenals particulieren, een vergunning van de watersysteembeheerder nodig. In deze vergunning kunnen voorwaarden worden opgenomen over de maximale hoeveelheid te lozen water, en over eventueel te nemen maatregelen, zoals maatregelen ter vergroting van de bergingscapaciteit van het oppervlaktewatersysteem. Ook kan de watersysteembeheerder er voor kiezen de benodigde extra maatregelen zelf uit te voeren. De kosten van die maatregelen kunnen worden verhaald op de betrokken gemeente(n).

Gemeenten zijn echter primair zelf verantwoordelijk om de uit hun zorgplicht voortvloeiende maatregelen te nemen. Het is daarom in beginsel aan een betrokken

gemeente om te bepalen welke maatregelen op welke locatie worden genomen. Wij bevelen wel aan dat gemeenten bij het vaststellen van een maatregelenpakket nauw overleg voeren met de betrokken watersysteembeheerder(s) en particulieren. Gemeente zullen de benodigde maatregelen planologisch moeten inbedden, tenzij de huidige planologische situatie niet in de weg staat aan het nemen van de maatregelen. Daarbij dient op basis van de watertoets advies van de betrokken watersysteembeheerder te worden ingewonnen. De kosten van het nemen van deze maatregelen komen voor rekening van de gemeente in kwestie, tenzij in een overeenkomst met de betrokken watersysteembeheerder andere afspraken worden gemaakt. Voor het nemen van die maatregelen is onder meer een keurontheffing van de betreffende beheerder nodig, zodat het valt aan te bevelen om het maatregelenpakket in samenspraak met de beheerder tot stand te brengen. Op die manier kunnen immers vertraging en meningsverschillen achteraf worden voorkomen.

Om de maatregelen uitvoerbaar te maken, zullen gemeenten – waar op grond van het vigerende bestemmingsplan die mogelijkheid nog niet bestaat – hun bestemmingsplannen moeten aanpassen. Dit kan leiden tot planschade die voor rekening van de gemeente komt. Voor het uitvoeren van de maatregelen kan tevens medewerking van particulieren nodig zijn, indien de maatregelen op hun percelen moeten worden genomen. Anders dan bij de aanwijzing, aanleg, inrichting en ingebruikname van bergingsgebieden bestaat hier immers geen plicht voor particulieren om water en werkzaamheden op hun terreinen te dulden. Gemeenten zullen zich bij voorkeur primair moeten inspannen om particulieren te bewegen om de maatregelen op hun gronden toe te staan, eventueel door het aanbieden van een (financiële) compensatie. Hierbij is relevant dat perceelseigenaren primair zelf verantwoordelijk zijn voor het hemelwater op hun perceel. In overleg met bijvoorbeeld glastuinbouw- of andere belangenorganisaties kan worden afgesproken dat een gedeelte van deze compensatie uit andere dan de gemeentemiddelen wordt betaald, bijvoorbeeld uit een 'waterbank'. Mocht medewerking vanuit de particuliere sector volledig achterwege blijven, dan staat gemeenten, naast het sluiten van huur- of pachtovereenkomsten, als laatste redmiddel het onteigeningsinstrumentarium ter hand. Onteigening is kostbaar, zodat het aanbevelenswaardig is om uiterste inspanningen te leveren om medewerking van particulieren te bewerkstelligen. Waar mogelijk worden de maatregelen, mede daarom, ook bij voorkeur uitgevoerd op gemeentelijk grondgebied.

#### *Regionale bergingsgebieden*

Het NBW-Actueel bepaalt in art. 12 lid 4 dat de kosten die een gemeente maakt ter vergoeding van de planschade, worden vergoed door de beheerder van het regionale watersysteem, voor zover het gaat om de planschade die het gevolg is van de *aanwijzing* van een *regionaal bergingsgebied*. Hier dient aansluiting te worden gezocht bij de definitie van bergingsgebied uit de Waterwet. Deze wet maakt onderscheid tussen regionale wateren en rijkswateren. Regionale wateren zijn watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk. Bergingsgebieden in regionale watersystemen zijn dus

regionale bergingsgebieden te noemen; deze gebieden maken onderdeel uit van het regionale watersysteem, zodat de zorgplicht van de beheerder daarop van toepassing is. Waar de in gemeentelijke waterplannen of andere beleidsdocumenten beschreven maatregelen vallen aan te merken als bergingsgebied in de zin van de Waterwet, kunnen deze gebieden dus tevens worden aangemerkt als 'regionale bergingsgebieden' in de zin van het NBW.

Bij de *aanwijzing* van bergingsgebieden bestaat een risico op schade. De aanwijzing van een bergingsgebied kan immers bijvoorbeeld leiden tot een waardedaling van de gronden en opstallen wegens de van rechtswege geldende duldplicht. Men kan zich afvragen voor wiens rekening de vergoeding van die schade komt. Daarbij is het relevant om vast te stellen dat het betreffende gebied voor het ontstaan van de duldplicht ex art. 5.26 Waterwet geen onderdeel van het oppervlaktewatersysteem uitmaakt, als zodanig dient te worden bestemd en als zodanig dient te worden opgenomen op de legger (zie hierboven). Het betreft hier twee afzonderlijke besluiten van verschillende bestuursorganen. Op grond van standaardjurisprudentie van de ABRvS kan de schade worden toegerekend aan beide besluiten.<sup>104</sup> Dit zou betekenen dat een gelaedeerde (benadeelde) zowel bij een gemeente als bij een waterschap een verzoek om de vergoeding van schade als gevolg van de aanwijzing van een bergingsgebied kan indienen. Verschillende auteurs hebben, vooral met het oog op de dreigende rechtsongelijkheid, de onwenselijkheid hiervan beargumenteerd.<sup>105</sup> Zij stelden voor een voorrangregeling op te nemen in de Waterwet, op grond waarvan de schade die voortvloeit uit de aanwijzing van een bergingsgebied, evenals de aanleg of wijziging en ingebruikname daarvan, uitsluitend via de regeling van art. 7.14 lid 1 Waterwet wordt vergoed. Dit voorstel heeft in art. 7.16 een plaats gekregen in de Waterwet.<sup>106</sup>

Art. 7.16 Waterwet bepaalt dat afdeling 6.1 Wro buiten toepassing blijft, voor zover een belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in art. 7.14 lid 1 Waterwet. Het doel van deze voorrangregeling is om de door de uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer veroorzaakte *planologische schade* onder de werking van de Waterwet af te handelen. De afhandeling van de schade wordt volledig in handen van de watersysteembeheerder gelegd. Deze voorrangregeling strekt tot de wettelijke codificatie van de eerder genoemde bepaling uit het NBW<sup>107</sup>, die stelt dat de regionale watersysteembeheerder de schade die kan worden geclaimd door de planologische inpassing van bergingsgebieden door gemeenten voor zijn rekening neemt.<sup>108</sup> Alleen art. 7.14 lid 1 Waterwet is dus van toepassing op de aanwijzing van bergingsgebieden. Dit artikel strekt zich namelijk uit over elke 'rechtmatige uitoefening van taken en

<sup>104</sup> Zie ABRvS 13 maart 1997, AB 1997, 362 m.nt. B.J. Schueler.

<sup>105</sup> Zie Groothuijse 2009, p. 420. Zie ook Van den Broek&Groothuijse 2008.

<sup>106</sup> Zie art. 1.10 onder AG van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet (Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 2 en Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 3, pp. 36-37).

<sup>107</sup> Zie art. 12 lid 4 NBW.

<sup>108</sup> Zie Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 3, pp. 36-37.

bevoegdheden in het kader van het waterbeheer'. Het aanwijzen van bergingsgebieden door watersysteembeheerders is een rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. De planschadevergoedingsregeling blijft buiten toepassing; de afhandeling van de schadevergoeding komt volledig voor rekening van de watersysteembeheerder.<sup>109</sup> Dat sluit overigens niet uit dat de watersysteembeheerder een gedeelte van deze schade op betrokken gemeenten kan verhalen, indien de aanwijzing van het bergingsgebied er mede toe strekt om aan de gemeentelijke zorgplichten – zoals de zorgplicht voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater – tegemoet te komen.

Rest nog de vaak gestelde vraag wie verantwoordelijk is voor de overige aan de maatregelen verbonden kosten, buiten de kosten van aanwijzing en inrichting van bergingsgebieden. Vaak wordt verondersteld dat gronden moeten worden aangekocht om te kunnen worden ingezet als bergingsgebied. Wij menen echter dat het noch voor de aanwijzing, noch voor de inrichting en de ingebruikname van bergingsgebieden noodzakelijk is dat de betreffende gronden bij een gemeente, dan wel een waterschap in eigendom zijn. Dit volgt uit de uit de aanwijzing van bergingsgebieden voortvloeiende duldplicht. Het in eigendom hebben/krijgen van gronden kan wel de voorkeur genieten, omdat bij de aanwijzing van bergingsgebieden de verplichting kan bestaan om op basis van art. 7.14 Waterwet schadevergoeding uit te keren. De kosten van de aankoop van de benodigde gronden kunnen echter hoger uitvallen dan de schadevergoeding die moet worden uitgekeerd, zodat aankoop vaak een duurder en daarmee vanuit financieel oogpunt minder wenselijk alternatief is. Mocht daartoe toch worden overgegaan, dan zullen de betrokken gemeenten en watersysteembeheerder(s) in een sluitende overeenkomst afspraken moeten vastleggen over de verdeling van de kosten van grondverwerving. Daarbij moet er in onze ogen rekening mee worden gehouden dat zowel de watersysteembeheerders als gemeenten met het oog op hun onderscheidenlijke zorgplichten profijt kunnen hebben bij de aanwijzing en inrichting van bergingsgebieden. Het lijkt ons daarom niet redelijk om de kosten in totaliteit bij één van deze partijen neer te leggen.

#### *Zelfstandige gemeentelijke alternatieven voor waterberging*

Voor het voldoen aan de gemeentelijke hemel- en grondwaterzorgplichten is het niet in alle gevallen noodzakelijk dat dit water meteen wordt geloosd op het oppervlaktewater of dat er een bergingsgebied in de zin van de Waterwet wordt aangewezen en ingericht. Onder de doelmatige verwerking van hemel- en grondwater wordt immers onder meer begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing, het, al dan niet na zuivering, terugbrengen op of in de bodem of in het oppervlaktewater, en het afvoeren naar een

---

<sup>109</sup> Volgens Groothuijse dient de schade die ontstaat door de aanwijzing van bergingsgebieden *volledig* voor vergoeding in aanmerking te komen, omdat het niet gaat om regulering van eigendommen, maar juist omdat hierdoor een wettelijke plicht ontstaat om wateroverlast en overstromingen te dulden. Zie Groothuijse 2009, p. 426.

zuiveringstechnisch werk.<sup>110</sup> Het is onduidelijk of de wetgever hier een voorkeursvolgorde heeft aangebracht in hoe om te gaan met afvloeiend hemelwater en vrijgekomen grondwater, maar dat kan evenmin worden uitgesloten. Berging wordt in elk geval nadrukkelijk en als eerste genoemd in deze opsomming, en dit begrip beperkt zich niet tot waterberging in bergingsgebieden als bedoeld in art. 1 Waterwet. Bij de doelmatige verwerking van hemel- en grondwater kunnen gemeenten er dus ook voor kiezen om zelfstandig waterbergingsmaatregelen- of andere maatregelen te nemen zonder tussenkomst van de watersysteembeheerder, uiteraard behoudens diens bevoegdheid om keurontheffingen te verlenen en diens adviserende rol op grond van de watertoets. Overtollig water kan door gebruik te maken van de beschikbare planologische bevoegdheden worden samengebracht op een daartoe bestemde locatie op het gemeentelijk grondoppervlak, en gaat aldus geen onderdeel uitmaken van het watersysteem (oppervlaktewater of bergingsgebied).

De berging van water kan mogelijk worden gemaakt door bepaalde gronden binnen het gemeentelijk grondgebied daartoe te bestemmen. Te denken valt aan grasvelden, parken, parkeerplaatsen en pleinen, uiteraard mits ingericht naar de bergingsfunctie, maar ook kunnen speciale voorzieningen voor tijdelijke waterberging worden aangelegd, zoals wadi's en waterpleinen. In de meeste gevallen zal de bergingsfunctie door middel van een dubbelbestemming aan de grond kunnen worden gegeven, omdat deze functie geen permanent beslag op de ruimte zal leggen. Aangezien de gronden niet onder de reikwijdte van het begrip 'bergingsgebied' uit de Waterwet vallen en dus de genoemde duldplicht daarvoor niet opgaat, verdient het aanbeveling dat de gronden die worden bestemd voor waterberging bij gemeenten zelf in eigendom zijn. Voor de gebieden buiten het eigendom van gemeenten is immers medewerking van de eigenaar vereist om de waterbergingsfunctie te kunnen realiseren. En die medewerking is nu eenmaal niet altijd vanzelfsprekend. Gemeenten kunnen overwegen om de benodigde gronden aan te kopen.

Door het bestemmen van gronden voor tijdelijke waterberging kan planschade ontstaan. Zo kunnen bijvoorbeeld naburige percelen of opstallen in waarde dalen. Deze planschade kan op grond van art. 6.1 lid 1 Wro voor vergoeding in aanmerking komen. Gemeenten dienen in dat geval de schade te vergoeden. Ook de kosten voor de inrichting of de aanleg van de voor waterberging bestemde gronden komen voor gemeentelijke rekening, evenals de eventuele kosten van grondaankoop. Het verdient in veel gevallen wel aanbeveling om de hier bedoelde alternatieven te onderzoeken, aangezien daarmee de belasting van het oppervlaktewatersysteem wordt beperkt, en de nuttige toepassing van overtollig water om verschillende praktische en economische redenen de voorkeur kan genieten.

---

<sup>110</sup> Zie art. 3.5 lid 2 en 3.6 lid 2 Waterwet.



## **6. De samenwerking tussen gemeenten en waterschappen en de afstemming van hun taken en bevoegdheden**

Uit bovenstaande bleek reeds dat gemeenten en waterschappen in sterke mate op elkaar zijn aangewezen om de lokale wateropgaven te realiseren, ook wanneer het aankomt op het voorkomen of beperken van wateroverlast. Aan beide bestuurslagen zijn immers bepaalde zorgplichten in het waterbeheer toebedeeld, maar die zorgplichten staan in de praktijk niet los van elkaar en sluiten vaak zelfs op elkaar aan. Ook het belang van water in de ruimtelijke ordening is van belang; voor de uitvoering van de in hun beheerplannen opgenomen noodzakelijke maatregelen zijn waterschappen in belangrijke mate aangewezen op, of zelfs afhankelijk van de ruimtelijke reservering door gemeenten. Kortom: de praktijk van het waterbeheer heeft behoefte aan een goede afstemming van taken en bevoegdheden van waterschappen en gemeenten.

Binnen de kaders van het Nationaal Bestuursakkoord Water en verschillende regionale bestuursakkoorden wordt deze behoefte met het oog op de stedelijke wateropgave eveneens benadrukt en worden daartoe in grote lijnen handvatten geboden, bijvoorbeeld door te wijzen op de mogelijkheid om gemeentelijke waterplannen op te stellen.<sup>111</sup> Ook in de Waterwet is een artikel opgenomen, dat bepaalt dat waterschappen en gemeenten zorg dragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van hun taken en bevoegdheden.<sup>112</sup> Hieronder wordt aandacht besteed aan zowel de wettelijke regeling, als aan de relevante bepalingen in het NBW. Ook het opnemen van relevante bepalingen in regionale bestuursakkoorden komt aan de orde. Afzonderlijk wordt ingegaan op de mogelijkheid om gemeentelijke waterplannen vast te stellen.

### *6.1. Art. 3.8 Waterwet*

Art. 3.8 Waterwet bepaalt dat waterschappen en gemeenten hun taken en bevoegdheden op elkaar moeten afstemmen met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer. Hoewel dit artikel vooral lijkt te zijn gericht tot het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater (de afvalwaterketen), is de reikwijdte daarvan nadrukkelijk ruimer. Op alle terreinen waar zowel gemeenten als waterschappen taken en bevoegdheden in het waterbeheer bezitten, zullen die taken en bevoegdheden op elkaar moeten worden afgestemd. Art. 3.8 Waterwet bevat geen bepalingen over de wijze waarop moet worden afgestemd, en welke taken en bevoegdheden het betreft. De betrokken partijen zijn dus vrij wat zij afstemmen en hoe zij gestalte geven aan die afstemming. Dat is ook niet vreemd, aangezien de wateropgaven waarvoor partijen zich in

---

<sup>111</sup> Zie art. 4 lid 3 NBW-Actueel.

<sup>112</sup> Zie art. 3.8 Waterwet.

de praktijk gesteld zien, lokaal vaak grote verschillen vertonen.<sup>113</sup> In onze ogen is het gezamenlijk opstellen van een gemeentelijk waterplan een goed voorbeeld van afstemming. Andere mogelijkheden zijn deelname aan een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr of een waterakkoord, dan wel het sluiten van een bestuursovereenkomst. Art. 3.8 Waterwet verplicht overigens niet tot het opstellen van dergelijke waterplannen; die mogelijkheid (NB: geen verplichting) vloeit voort uit het NBW-Actueel.

Partijen hebben dus tamelijk veel beleidsvrijheid bij de afstemming van hun taken en bevoegdheden. Dat doet echter niet af aan de plicht die voortvloeit uit art. 3.8 Waterwet: partijen zijn geheel vrij in de afstemming, zolang zij maar afstemmen. Mocht een gemeente of een waterschap niet bereid zijn om tot afstemming over te gaan, dan zou de wederpartij GS kunnen verzoeken om de onwillende partij door middel van een aanwijzing te dwingen tot afstemming.<sup>114</sup> Dergelijke acties kunnen een negatieve invloed hebben op de bestuurlijke verhoudingen tussen waterschappen en gemeenten. Daarom doen partijen er goed aan om elkaar er primair door middel van overleg van te overtuigen dat afstemming noodzakelijk is voor het realiseren van de wateropgave.

Voorts kan de vraag worden gesteld of de verplichte afstemming van taken en bevoegdheden tussen waterschappen en gemeenten van invloed is op de verdeling van de kosten voor de te nemen maatregelen. Bij de beantwoording van deze vraag dient voorop te staan dat waterschappen de kosten dragen van de vanuit hun zorgplichten voortvloeiende noodzakelijke maatregelen, zoals de kosten van het aanleggen, inrichten en beheren van waterstaatswerken. Datzelfde geldt voor gemeenten, vooral binnen het kader van de hemel- en grondwaterzorgplicht. Deze kosten kunnen door middel van belastingheffing worden verhaald op particulieren. De wateropgave in een bepaald gebied is een gemeenschappelijke zorg voor de betrokken met watertaken belaste overheden. Deze overheden zullen in plannen<sup>115</sup> aangeven welke maatregelen zij op termijn van hun kant zullen nemen om het op hen rustende gedeelte van de wateropgave te realiseren, althans om gestalte te geven aan hun zorgplicht. De afstemming van taken en bevoegdheden heeft geen invloed op de juridische verdeling van deze taken en bevoegdheden. De afstemming heeft hoofdzakelijk een doelmatig en samenhangend waterbeheer – en uiteindelijk het behalen van de doelstellingen van de Waterwet – ten doel. Met de afstemming gaan dus geen taken of bevoegdheden over van een waterschap op een gemeente of andersom. In theorie heeft de verplichte afstemming dus geen invloed op de verdeling van de kosten van het nemen van de vanuit de verschillende zorgplichten voortvloeiende maatregelen. Wel kan de afstemming van taken en bevoegdheden een positieve invloed hebben op de kosteneffectiviteit van de te nemen maatregelen.

---

<sup>113</sup> Zie Havekes & De Putter (red.) 2009, p. 68.

<sup>114</sup> Zie art. 3.12 lid 1 Waterwet. NB: Deze bepaling beperkt zich tot het geven van aanwijzingen door GS aan waterschappen.

<sup>115</sup> Denk bijvoorbeeld aan waterbeheerplannen of rioleringsplannen.



## 6.2. Nationaal Bestuursakkoord Water (Actueel)

Reeds lang voor de inwerkingtreding van de Waterwet werd de noodzaak tot interbestuurlijke samenwerking en de afstemming van taken en bevoegdheden in het waterbeheer zowel in bebouwde als in onbebouwde gebieden onderkend. Zo pleitte de Commissie 'Waterbeheer in de 21<sup>er</sup> eeuw' in 1998 in haar gelijknamige rapport al voor een reorganisatie van de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening.<sup>116</sup> Bij de vaststelling van het NBW in 2003 is een bepaling opgenomen over het voorkomen en beperken van wateroverlast in stedelijk gebied (stedelijke wateropgave).<sup>117</sup> Het NBW stelt dat gemeenten en waterschappen gemeentelijke waterplannen opstellen, voor zover zij dit vanuit het oogpunt van tenminste de wateroverlastproblematiek in stedelijk gebied noodzakelijk achten. Het NBW bevat geen afbakening van de definitie 'stedelijk gebied' of 'stedelijke wateropgave'. Daarom kan onduidelijkheid bestaan over de reikwijdte van deze definities. In onze ogen is vooral de verhardingsgraad van het oppervlak en niet zozeer de functie van een gebied richtinggevend voor de vraag of een gebied al dan niet stedelijk is. Zo zullen gebieden met een hoge verhardingsgraad – ongeacht of de verharding het gevolg is van woningbouw, glastuinbouw of andere gebiedsfuncties – kunnen worden aangemerkt als 'stedelijk gebied'. Daarom geven wij de voorkeur aan de term 'bebouwd gebied' of 'verhard gebied'. Hierbij verdient het opmerking dat de wettelijke bepalingen omtrent de toedeling van zorgplichten in het waterbeheer geen onderscheid maken tussen verhard dan wel onverhard, bebouwd dan wel onbebouwd, of stedelijk dan wel landelijk gebied. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 4.1 en 4.2.

Bij de actualisering van het NBW in 2008 (NBW-Actueel) is de bepaling over de stedelijke wateropgave behouden, zij het deels aangepast en nader uitgewerkt.<sup>118</sup> Zo wordt vastgesteld dat de stedelijke wateropgave bestaat uit de aanpak van wateroverlast door overstromend oppervlaktewater, de aanpak van de wateroverlast in relatie tot rioolcapaciteit en de aanpak van grondwateroverlast. Bij de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bij het oppakken van de stedelijke wateropgave wordt aansluiting gezocht bij de wettelijke taken en bevoegdheden van de betrokken partijen. Daarbij geldt het huidige wettelijke kader als uitgangspunt. Voorts dienen gemeenten en waterschappen de stedelijke wateropgave in kaart te brengen en bijvoorbeeld in een gemeentelijk of stedelijk waterplan afspraken te maken over maatregelenprogramma's en de bijbehorende financiering.

Het nationale bestuursakkoord is niet in rechte afdwingbaar.<sup>119</sup> Dat betekent dat voor de betrokken partijen geen juridische wegen openstaan om nakoming van de in het akkoord gemaakte afspraken af te dwingen. Hierbij moet wel worden bedacht dat partijen met de ondertekening van het akkoord de noodzaak en wil tot samenwerking en afstemming hebben benadrukt, en de wateropgave(n) onderkennen. Op hen rust dus een beginselplicht

---

<sup>116</sup> Hetgeen onder meer heeft geleid tot de introductie van de watertoets.

<sup>117</sup> Zie art. 4 NBW.

<sup>118</sup> Zie art. 4 NBW-Actueel.

<sup>119</sup> Zie art. 21 NBW-Actueel.

tot samenwerking, hetgeen kan worden beschouwd als een inspanningsplicht. Mochten zich knelpunten, geschillen of onvoorziene ontwikkelingen voordoen dan worden deze besproken in het (ten minste) tweemaal per jaar te voeren Bestuurlijk Overleg Water. Geschillen worden dus beslecht door middel van consultatie. In geval van conflicten tussen waterschappen en gemeenten over onder meer de stedelijke wateropgave treedt in beginsel de betrokken provincie op als mediator. Ook kan een college van mediation worden ingesteld, indien een of enkele van de partijen menen dat de provincie een rol speelt in het conflict, of althans geen objectieve bemiddelaarsfunctie kan vervullen.

Mochten partijen na consultatie of bemiddeling geen bestuurlijke overeenstemming hebben bereikt over de oplossing van hun geschil, dan hebben partijen de mogelijkheid om het akkoord eenzijdig met een termijn van vier weken op te zeggen. Hiermee ontdoen zij zich van de in het akkoord aangegeven beginselplichten met het oog op de doelstellingen daarvan. *De wettelijke zorgplichten in het waterbeheer die aan de verschillende overheden (NB: niet de koepelorganisaties die partij zijn bij het bestuursakkoord) zijn toebedeeld, blijven overigens onverkort gelden.* Om de wateropgave te realiseren dienen deze overheden gestalte te geven aan deze zorgplichten, en juist om dat te vergemakkelijken is door de koepelorganisaties het bestuursakkoord vastgesteld. Opzegging lijkt ons met het oog op het bereiken van de doelstellingen van de Waterwet – daar kunnen de betrokken overheden immers op worden afgerekend – geen verstandige keuze. Partijen hebben immers met het ondertekenen van het bestuursakkoord verklaard dat de betrokken overheden elkaar nodig hebben voor het realiseren van de wateropgave. Met het opzeggen van het bestuursakkoord zullen de koepelorganisaties de overheden die zij vertegenwoordigen als het ware aan hun lot overlaten. Deze overheden zullen dan kunnen terugvallen op de door hen in hun regionale akkoorden gemaakte afspraken (zie paragraaf 6.3). Voor waterschappen en gemeente blijft overigens de wettelijke verplichting ex art. 3.8 Waterwet bestaan om hun taken en bevoegdheden op elkaar af te stemmen.

In het geval van onoverkoombare geschillen, knelpunten, onvoorziene ontwikkelingen of nieuwe inzichten bij de uitvoering van het bestuursakkoord kan elk van de partijen voorstellen inhoudelijke wijzigingen daarin door te voeren. Over deze wijzigingen dient door alle partijen overeenstemming te worden bereikt in het Bestuurlijk Overleg Water. Voor zover wij kunnen nagaan is nooit gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, althans eventueel voorgestelde wijzigingen hebben nooit geleid tot een aanpassing van het bestuursakkoord.

Ten slotte kunnen er vragen rijzen over de uitleg van een onderdeel (laatste gedachtestreepje) van de bijlage bij het NBW-Actueel. Deze passage luidt:

“Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid in het op orde brengen en houden van de regionale watersystemen. De verantwoordelijkheid voor de te treffen waterhuishoudkundige maatregelen gericht op vasthouden, bergen en afvoeren van water liggen bij de waterschappen. Provincies en gemeenten zorgen voor een integrale afweging en

leggen deze vast in provinciale beleidsplannen en streekplannen, respectievelijk structuur- en bestemmingsplannen. Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen zorgen ervoor dat de samenhang tussen hoofd- en regionaal systeem gewaarborgd blijft om niet tot afwenteling van problemen te leiden. Het Rijk financiert de noodzakelijke maatregelen in het waterhuishoudkundige hoofdsysteem. De waterschappen financieren in beginsel de noodzakelijke maatregelen voor de regionale watersystemen. Indien de taakstelling voor het regionale systeem groter wordt als gevolg van maatregelen die het Rijk (in het hoofdsysteem) uitvoert, dan zal het Rijk de extra kosten voor het regionale systeem vergoeden.”

Men kan zich afvragen of het op grond van deze bepaling klopt om te stellen dat de wateropgave in polders nog steeds de verantwoordelijkheid is van de watersysteembeheerder.

Vooropgesteld dient te worden dat het NBW niet beoogt enige wijziging aan te brengen in de verdeling van verantwoordelijkheden in het waterbeheer, zoals die bij of krachtens wet zijn toebedeeld aan de verschillende betrokken overheden. Het beheer van het regionale watersysteem waarvan de meeste polders deel uitmaken is bij provinciale verordening toebedeeld aan de waterschappen. Hieronder valt de zorgplicht voor het voorkomen of beperken van wateroverlast vanuit het oppervlaktewater. Gemeenten hebben echter een hemel- en grondwaterzorgplicht, voor zover afvloeiend hemelwater of vrijkomend grondwater niet kan infiltreren in de bodem of kan afvloeien naar oppervlaktewater. Deze zorgplicht wordt ingeperkt door de eigen verantwoordelijkheid van particulieren. De wateropgave in polders, voor zover het gaat om wateroverlast en overstromingen vanuit oppervlaktewater, is dus nog steeds een waterschapsverantwoordelijkheid. Wateroverlast door hevige regenval is een gedeelde verantwoordelijkheid van particulieren en gemeenten. Bij het reserveren van ruimte voor waterberging (bergingsgebieden) is de planologische medewerking van gemeenten nodig, die dergelijke gebieden immers als zodanig moeten bestemmen.

### *6.3. Regionale bestuursakkoorden water*

Het NBW en NBW-Actueel bieden dus handvatten voor de afstemming van taken en bevoegdheden tussen gemeenten en waterschappen, maar erg concreet zijn de betreffende bepalingen niet; zij bieden slechts in grote lijnen houvast. Erg vreemd is dat niet, omdat het bestuursakkoord landelijke dekking heeft en dus niet meer dan een algemeen kader kan scheppen. Lokaal kunnen de wateropgaven sterk van elkaar verschillen. Mede daarom hebben verschillende betrokken partijen<sup>120</sup> regionaal georiënteerde bestuursakkoorden vastgesteld, die hun wortels hebben in en strekken ter uitwerking van het nationale bestuursakkoord. Deze regionale bestuursakkoorden richten zich op het realiseren van de concrete wateropgave in een bepaald gebied. Deze bestuursakkoorden lopen inhoudelijk te ver uiteen om daar op deze plaats uitgebreid aandacht aan te besteden. Inhoudelijk vertonen de meeste regionale bestuursakkoorden grote overeenkomsten met het landelijke bestuursakkoord, zij het dat de materie is

---

<sup>120</sup> NB: Het betreft hier afzonderlijke gemeenten, waterschappen en provincies. Bij het NBW(-Actueel) zijn naast het Rijk de koepelorganisaties VNG, UvW en IPO partij.

toegespitst op lokale of regionale kenmerken van het waterbeheer. Wat betreft totstandkoming, wijziging of opzegging van de regionale bestuursakkoorden zijn de daartoe strekkende bepalingen van het NBW in de meeste gevallen letterlijk overgenomen. Wat dat betreft kan dus worden verwezen naar paragraaf 6.2.

#### *6.4. Gemeentelijke waterplannen*

Het NBW noemt de mogelijkheid voor gemeenten en waterschappen om, indien zij dat nodig vinden, gemeentelijke of stedelijke waterplannen op te stellen. Deze mogelijkheid bestaat ook zonder de bepalingen van het NBW. Het doel van dergelijke waterplannen is het verkrijgen van een gezamenlijke visie op het stedelijk waterbeheer, het afstemmen van waterbeleid tussen de met waterbeheertaken belaste overheden, en het maken van concrete afspraken over ambities, maatregelen en de bekostiging daarvan, en de doorwerking naar de ruimtelijke ordening.<sup>121</sup> Een gemeentelijk waterplan kan verschillende onderwerpen omvatten, zoals de waterkwantiteit, de waterkwaliteit, water in de bebouwde omgeving, stedelijk grondwater, afvalwater en de afkoppeling van regenwater, en het beheer en onderhoud van stedelijk water.<sup>122</sup> Ook de berging van overtollig hemel- of grondwater kan onderwerp zijn van een gemeentelijk waterplan.

Gemeentelijke waterplannen zijn vormvrij; er gelden geen wettelijke voorschriften voor de inhoud of de procedure tot vaststelling daarvan. Evenmin bestaat een wettelijke verplichting tot het vaststellen van gemeentelijke waterplannen. Er bestaat wel een wettelijke verplichting tot het opstellen van gemeentelijke rioleringsplannen, waarin de betreffende gemeente haar beleid voor afvalwater, hemelwater en stedelijk grondwater uiteenzet. Het gemeentelijk waterplan biedt een goede mogelijkheid voor gemeenten en waterschappen om hun wettelijke taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer op elkaar af te stemmen. Het in nauw overleg opstellen van dergelijke waterplannen verdient in onze ogen dan ook aanbeveling.

In gemeentelijke waterplannen kan, zoals gezegd, onder meer het gemeentelijke beleid ten aanzien van de waterbergingsdoelstellingen op het grondgebied van een gemeente worden verwoord. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de door de betrokken watersysteembeheerder(s) in hun plannen en programma's vastgestelde bergingsnormen, en daarmee indirect bij de door de provincies opgestelde normen voor waterberging. De meeste gemeentelijke waterplannen bestaan uit een beleidsdeel met doelstellingen voor de lange en middellange termijn, een uitvoeringskader en vaak ook een waterstructuurvisie. Deze plannen hebben daarmee de status van gemeentelijk beleidsdocument, en gelden in die hoedanigheid als kader voor andere uitvoeringsgerichte plannen en programma's. Indien een waterplan een waterstructuurvisie bevat, heeft deze structuurvisie de status van gemeentelijke structuurvisie, zoals bedoeld in de Wro. Dergelijke structuurvisies

---

<sup>121</sup> Zie VNG&UvW 2004, p. 9.

<sup>122</sup> Zie VNG&UvW 2004, pp. 9-10.

gelden als toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen en onderlegger voor ruimtelijke plannen.



## 7. Conclusies en aanbevelingen

In het voorliggende rapport wordt ingegaan op de volgende twee vragen:

- 1. Hoe is de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer in sterk verharde gebieden verdeeld, en betekent dit dat de verantwoordelijke partij ook de kosten draagt die gemoeid zijn gemoeid met het waterbeheer?*
- 2. Wat is de juridische positie van gemeenten met betrekking tot de financiële aansprakelijkheid volgens de wetgeving, en wat is daarop de invloed van de diverse bestuursakkoorden en het vigerende beleid?*

Deze vragen komen in dit rapport in een ruim kader aan bod. Een bondige conclusie is dat verschillende overheden (waterschappen en gemeenten) en ook particulieren bepaalde taken hebben in het kader van het waterbeheer. Het is in beginsel zo dat degene op wie de betreffende taak rust, ook de kosten draagt die samenhangen met de uit die taak voortvloeiende noodzakelijke maatregelen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en vrijgekomen grondwater, doch slechts voor zover die verantwoordelijkheid niet rust op particulieren. Gemeenten zijn verantwoordelijk om de uit haar zorgplichten voortvloeiende noodzakelijke maatregelen te nemen en te bekostigen. In de praktijk kan blijken dat het efficiënter is dat een andere partij, veelal een waterschap, dergelijke maatregelen neemt. De kosten van die maatregelen kunnen, voor zover zij voortvloeien uit een gemeentelijke zorgplicht, worden verhaald op de betrokken gemeente. Het verdient aanbeveling om in dergelijke gevallen duidelijke afspraken vast te leggen in bestuursovereenkomsten.

De diverse bestuursakkoorden vormen een praktijkgerichte uitwerking van de geldende wettelijke normen, en kunnen daaraan in die hoedanigheid niet voorbij gaan. Daarin kunnen geen bepalingen worden opgenomen die in strijd zijn met enig wettelijk voorschrift, noch kunnen zij verandering aanbrengen in de verdeling van verantwoordelijkheden zoals die voortvloeit uit de wet. Wel zijn de besproken bestuursakkoorden tot stand gekomen voordat er ingrijpende wijzigingen in het Nederlandse waterrecht en ruimtelijke ordeningsrecht zijn doorgevoerd. De bestuursakkoorden kunnen hierdoor aan actualiteit en praktische toepasbaarheid hebben ingeboet. Het verdient daarom overweging om deze bestuursakkoorden aan te passen aan de huidige wettelijke omstandigheden.

In het Nederlandse waterbeheer zijn beheertaken en zorgplichten verdeeld over verschillende overheidsniveaus. Zo komt het beheer van watersystemen voor rekening van het Rijk, dan wel de waterschappen. Het toedelen van beheertaken met betrekking tot watersystemen impliceert een zorgplicht voor de betrokken watersysteembeheerder met het oog op het bereiken van de in de Waterwet verwoorde doelstellingen. Een belangrijke

doelstelling is het voorkomen en waar nodig beperken van wateroverlast en overstromingen. Voor wateroverlast en overstromingen *vanuit regionale oppervlaktewateren* zijn bij provinciale verordening normen gesteld met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar. Deze normen richten zich tot de regionale watersysteembeheerders (de waterschappen). De zorgplicht voor waterschappen te dien aanzien strekt er toe de door hen noodzakelijk geachte maatregelen te nemen. Deze maatregelen worden opgenomen en uitgewerkt in de beheerplannen van de watersysteembeheerder. Te denken valt aan het aanleggen, inrichten en beheren van waterstaatswerken, zoals waterkeringen, oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden. De kosten die zijn verbonden aan de maatregelen die op basis van de genoemde zorgplichten worden genomen, komen in hun geheel voor rekening van de watersysteembeheerder.

Voor het behalen van de in de Waterwet genoemde doelstellingen – in het bijzonder de doelstelling om wateroverlast te voorkomen en waar nodig te beperken – kan echter niet worden volstaan met het toedelen van beheertaken aan de watersysteembeheerders. De dreiging van wateroverlast komt namelijk niet alleen vanuit het oppervlaktewater, maar ook afvloeiend hemelwater en vrijkomend grondwater kunnen wateroverlast veroorzaken. De zorgplicht van de watersysteembeheerder strekt zich niet uit over deze vormen van wateroverlast, omdat afvloeiend hemelwater en vrijgekomen grondwater geen onderdeel uitmaken van het watersysteem.

In dit kader zijn dan ook zorgplichten toebedeeld aan gemeenten: de zogenaamde gemeentelijke watertaken. Het betreft *in concreto* de zorgplicht voor het doelmatig inzamelen en verwerken van hemelwater, en de zorgplicht voor het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Deze taken zijn enerzijds afgebakend door de taken van de watersysteembeheerder, en anderzijds door de eigen verantwoordelijkheid van particulieren (perceel-eigenaren). Particulieren zijn immers primair verantwoordelijk voor de inzameling van afvloeiend hemelwater en dienen er in beginsel zelf voor te zorgen dat dit in de bodem of in het oppervlaktewater wordt gebracht. Dat kan door niet het gehele perceel te bebouwen, door het graven van nieuwe of het verbreden van bestaande watergangen (met keurontheffing) of door het op innovatieve wijze bergen van overtollig hemelwater, bijvoorbeeld onder kassen. Eventuele maatregelen dienen door de particulier zelf te worden genomen en ook de daarmee samenhangende kosten komen in beginsel voor diens rekening.

Slechts wanneer dit redelijkerwijs niet van een particulier kan worden verwacht, geldt de gemeentelijke zorgplicht. Het is met het oog hierop dus van groot belang dat gemeenten nauwkeurig in kaart brengen hoe ver de eigen verantwoordelijkheid van particulieren in concrete gevallen strekt, en waar de gemeentelijke verantwoordelijkheid begint. Dit dient te worden aangegeven in het gemeentelijke rioleringsplan. De kosten die zijn verbonden



aan de maatregelen die op basis van de gemeentelijke zorgplichten dienen te worden genomen, komen – dus mits de zorgplicht in een concreet geval niet op een particulier rust – in hun geheel voor rekening van de gemeente.

Voorts hebben gemeenten als ruimtelijke ordenaars de zorg voor een goede ruimtelijke ordening binnen hun grondgebied. Aangezien water een belangrijk sturend principe is in de ruimtelijke ordening, richt deze goede ruimtelijke ordening zich waar dat noodzakelijk is ook op de bescherming van waterbelangen. Gemeenten dienen voor hun gehele grondgebied één of meerdere bestemmingsplannen vast te stellen, waarin zij bestemmingen geven aan de grond en daaraan voorschriften verbinden voor het gebruik en de toegestane bebouwing of aanleg van werken. Waterstaatswerken zullen meestal een zogenaamde waterbestemmingen krijgen, en de voorschriften kunnen er mede (maar niet primair) op zijn gericht om waterbelangen te beschermen. Bestemmingsplannen komen tot stand via de daartoe voorgeschreven procedure, waarbij de watersysteembeheerder een adviserende rol toekomt (watertoets). Tevens dient in de toelichting bij bestemmingsplannen te worden gemotiveerd op welke wijze in het bestemmingsplan rekening wordt gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding (waterparagraaf).

Om de wateropgave in dicht bebouwde of sterk verharde gebieden te realiseren dient de bergingscapaciteit van het watersysteem te worden vergroot. Dat gebeurt in de praktijk primair door het vergroten van de bergingscapaciteit van het oppervlaktewatersysteem (verbreden waterlopen of aanleggen extra oppervlaktewaterlichamen), maar kan ook door het aanwijzen en inrichten van bergingsgebieden. Met dergelijke maatregelen wordt in de eerste plaats tegemoet gekomen aan de zorgplicht van de watersysteembeheerder om wateroverlast *vanuit het oppervlaktewater* te voorkomen dan wel te beperken. Waar het een zogenaamd historische bergingstekort betreft, is de watersysteembeheerder onder alle omstandigheden (financieel) verantwoordelijk om maatregelen te nemen, teneinde dit tekort weg te werken. Deze maatregelen worden doorgaans aangeduid als *eerste fase*-maatregelen.

Met de maatregelen in de *tweede fase*<sup>123</sup> wordt voor een belangrijk deel tegemoet gekomen aan de zorgplicht van gemeenten en particulieren om afvloeiend hemelwater en vrijgekomen grondwater doelmatig te verwerken. In veel gevallen, bijvoorbeeld door ruimtegebrek op het gemeentelijk grondgebied, kan het namelijk noodzakelijk zijn dat een aanzienlijk gedeelte van het overtollige hemel- en grondwater wordt geloosd op het oppervlaktewater, hetgeen een extra belasting van de bergingscapaciteit van het watersysteem kan inhouden.<sup>124</sup> Dit kan ertoe leiden dat er extra maatregelen, zoals het

---

<sup>123</sup> Het betreft maatregelen die moeten worden genomen om het resterende bergingstekort weg te werken. Dit tekort ontstaat door nieuwe belastingen van het watersysteem, onder meer door veranderende meteorologische omstandigheden.

<sup>124</sup> Voor het lozen van overtollig water op het oppervlaktewater is een vergunning van de watersysteembeheerder nodig. Deze vergunning wordt verleend voor het lozen van een op de capaciteit van het watersysteem gebaseerde maximumhoeveelheid water. Deze hoeveelheid mag niet

verbreden van waterlopen, moeten worden genomen om die capaciteit te vergroten. De verantwoordelijkheid voor het nemen en financieren van deze maatregelen komt op basis van de wet primair voor rekening van particulieren, en waar dat redelijkerwijs niet van hen kan worden gevergd, voor rekening van de gemeente.<sup>125</sup>

De wateropgave in de tweede fase wordt in de praktijk vaak beschouwd als een gezamenlijke opgave voor de betrokken gemeente(n) en de betrokken watersysteembeheerder(s). Voor de financiering van de (tweede fase-)maatregelen kunnen afspraken worden gemaakt in regionale bestuursakkoorden en gemeentelijke waterplannen. Partijen kunnen er voor kiezen om bij de verdeling van de kosten van deze maatregelen genuanceerd de Handreiking Kostenveroorzakingsbeginsel VNG/UvW te volgen. Het verdient dan ook aanbeveling dat gemeenten en watersysteembeheerders in overleg treden, teneinde dergelijke afspraken vast te leggen in een (bestuurs)overeenkomst.

Bij de uitbreiding van verharde gebieden en bij de herstructurering daarvan worden op basis van de genoemde Handreiking de grond- en inrichtingskosten in beginsel toegerekend aan de planexploitatie, mits de verhardingsgraad van de bodem daarbij toeneemt. Voor herstructureringsplannen waarbij de verhardingsgraad niet toeneemt, kunnen in een regionaal bestuursakkoord nadere voorschriften worden vastgesteld. Ook hierover dienen (bij voorkeur per herstructureringsplan) sluitende afspraken te worden gemaakt tussen de betrokken gemeente(n) en watersysteembeheerder(s). Het verdient dan ook aanbeveling dat gemeenten en watersysteembeheerders in overleg treden, teneinde deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

Bij het nemen van (waterloopverbredende) maatregelen kan de noodzaak bestaan dat een bestemmingsplan gedeeltelijk wordt aangepast, voornamelijk in de gevallen waarin de beoogde maatregelen niet zijn toegestaan op grond van het vigerende bestemmingsplan. Indien een plan wordt aangepast, kan planschade ontstaan die voor vergoeding in aanmerking kan komen. Gemeenten dienen in dergelijke gevallen de planschade te vergoeden. Indien de maatregelen tevens tegemoet komen aan de zorgplicht van de

---

worden overschreden. In deze vergunning kan de watersysteembeheerder voorwaarden stellen die er bijvoorbeeld toe strekken dat de gemeente de benodigde extra maatregelen neemt. Aangezien het watersysteem in veel polders nog te kampen heeft met een historisch bergingstekort, lijkt het echter efficiënter dat de watersysteembeheerder tegelijkertijd met de maatregelen om het historische tekort weg te werken de benodigde extra maatregelen neemt. Watersysteembeheerders kunnen daarvoor wel (mede)financiering van betrokken gemeenten verlangen, dan wel andere redelijke voorwaarden stellen. Daarover zullen gemeenten en watersysteembeheerders concrete afspraken moeten maken, bijvoorbeeld in een waterplan of een bestuursovereenkomst.

<sup>125</sup> Gemeenten kunnen de verwerking van overtollig hemel- en grondwater overigens ook gedeeltelijk buiten het watersysteem realiseren. Zodoende geeft een gemeente er blijk van de wateropgave gedeeltelijk als eigen opgave te beschouwen. Indien een gemeente ervoor kiest om een deel van het overtollige water buiten het watersysteem te bergen bijvoorbeeld door wadi's of waterpleinen aan te leggen, dan komen de kosten van de benodigde maatregelen, de eventuele grondverwerving en de eventuele planschade voor rekening van de gemeente. Wij bevelen aan om mogelijke alternatieven te onderzoeken en om na te gaan of deze alternatieven mede vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit praktisch haalbaar zijn, en mogelijkkerwijs de voorkeur genieten.

watersysteembeheerder, dan kan de gemeente een gedeelte van de kosten die worden gemaakt voor het vergoeden van planschade verhalen op de watersysteembeheerder.

Bij de aanwijzing van bergingsgebieden kan eveneens schade ontstaan, welke voor vergoeding in aanmerking kan komen. De schade komt op grond van art. 7.16 jo. 7.14 lid 1 Waterwet voor rekening van de watersysteembeheerder. Indien de maatregelen tevens tegemoet komen aan een gemeentelijke zorgplicht, dan kan de watersysteembeheerder een deel van de kosten die worden gemaakt voor het vergoeden van de schade verhalen op de betrokken gemeente(n). Het verdient op grond van bovenstaande aanbeveling dat per maatregel wordt nagegaan in welke mate (bijvoorbeeld een percentage) daarmee tegemoet wordt gekomen aan de onderscheidenlijke zorgplichten van zowel gemeenten als het watersysteembeheerders. Zodoende kan immers worden vastgesteld wie *uiteindelijk* de kosten draagt voor de uit te keren schadevergoeding.

Ten slotte bevelen wij aan om nauwkeurig na te gaan en in kaart te brengen waar in concrete gevallen de grens ligt tussen de eigen verantwoordelijkheid van particulieren en de gemeentelijke zorgplicht. Wij bevelen gemeenten en watersysteembeheerders tevens aan om op korte termijn met elkaar in overleg te treden, teneinde binnen de kwantitatieve wateropgave concrete afspraken te maken over het nemen van maatregelen en de verdeling van de kosten daarvan. Daarbij kunnen de genoemde afspraken uit het NBW, eventuele regionale bestuursakkoorden en eventuele waterplannen als nadere of alternatieve invulling van de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling dienen. Waar dat tot onredelijke of voor één van de partijen onbevredigende resultaten leidt, kan in concrete gevallen in overleg gedeeltelijk van deze afspraken worden afgeweken. Mocht in een concreet geval onverhoopt geen overeenstemming kunnen worden bereikt over de verdeling van de kosten bij het realiseren van de wateropgave, dan verdient het aanbeveling om (bijvoorbeeld ingevolge art. 7 Handreiking Kostenveroorzakingsbeginsel) een commissie van advies of de provincie te verzoeken een advies te verlenen of bemiddelend op te treden.



## Literatuurlijst

**Groothuijse 2009:** F.A.G. Groothuijse, Water wren – Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen (diss.), Utrecht 2009.

**Gilissen & Van Rijswick:** H.K. Gilissen en H.F.M.W. van Rijswick, Water en ruimte – De bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijk spoor, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam 2009.

**Heger 2009:** G.K Heger, Gemeentelijk waterbeheer, Waterstaatreks, Sdu Uitgevers, Den Haag 2009.

**Arentz 2007:** B. Arentz, Verharden verboden – De problematiek van waterberging in bestemmingsplannen en de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland, M&R 2007, nr. 2, pp. 75-80.

**Jong 2006:** P. Jong, Gemeentelijke watertaken en zorgplichten, in: Th. G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick (red.), Weids Water – Opstellen over waterrecht, Sdu Uitgevers, Den Haag 2006.

**Gilissen & Schueler 2011:** De invloed van het aansprakelijkheidsrecht op adaptatie aan klimaatverandering, nog niet gepubliceerd (verwacht medio 2011).

**Van Rijswick 2009:** H.F.M.W. van Rijswick, Wie is de waterbeheerder en wat moet hij doen?, TO 2009, nr. 4, pp. 164-177.

**Van Buuren e.a. 2008:** P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, Van WRO naar Wro, IBR, Den Haag 2008.

**Van Buuren e.a. 2009:** P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, zesde druk, Kluwer, Deventer 2009.

**Groothuijse 2005:** F.A.G. Groothuijse, Verwateren de watersysteembelangen in de nieuwe Wro?, M&R 2005, nr. 7, pp. 420-427.

**Van den Broek & Groothuijse 2008:** G.M. van den Broek en F.A.G. Groothuijse, De schadevergoedingsregeling in de Waterwet, O&A 2008, pp. 146-158.

**Havekes & De Putter (red.) 2009:** H.J.M. Havekes en P.J. de Putter (red.), Wegwijzer Waterwet – Een praktische handleiding voor iedereen die met de Waterwet te maken krijgt, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Kluwer, Deventer 2009.

**VNG & UvW 2004:** Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen, Handreiking stedelijk waterplan, Den Haag 2004.