

# Water en ruimtelijke ordening: wat brengt de toekomst?

Prof. dr.mr. H.F.M.W. van Rijswick<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

In 2005 schreven mijn collega Frank Groothuijse en ik een artikel in twee delen met de titel 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets!'.<sup>2</sup> Op dat moment werd de watertoets als nieuw – nog vrijwillig te volgen – beleidsinstrument geïntroduceerd en het gevoelen was dat er voor het eerst aandacht kwam voor de relatie water en ruimtelijke ordening. Wij toonden aan dat dit niet het geval was en dat er op veel meer terreinen een wettelijke relatie tussen water en ruimtelijke ordening bestond.

In 2007 onderzochten Toon de Gier, Frank Groothuijse, Jan Robbe en ikzelf de doorwerking van veiligheidsnormen, wateroverlastnormen en waterkwaliteitseisen in de besluitvorming op het terrein van de ruimtelijke ordening.<sup>3</sup>

Recent verscheen van de hand van mijn collega's Herman Kasper Gilissen, Julian Kevelam en mijzelf het boek 'Water en Ruimte, De bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijk spoor',<sup>4</sup> dat ingaat op de betekenis van het waterbeheer voor de ruimtelijke besluitvorming en de wijze waarop in de praktijk waterbelangen in bestemmingsplannen worden gewaarborgd. Ook het proefschrift van Groothuijse

- 1 Marleen van Rijswick is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht en verbonden aan de Universiteit Utrecht. Zij leidt het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL, zie [www.http://ucwosl.rebo.uu.nl/](http://ucwosl.rebo.uu.nl/)). Haar leerstoel wordt financieel ondersteund door de Stichting Schilthuisfonds. In deze bijdrage is gebruik gemaakt van teksten uit de monografie *Nederlands waterrecht in Europese context*, die in september 2014 bij Kluwer is verschenen van de hand van H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick. Op deze plaats past een woord van dank aan Julian Kevelam, werkzaam bij het UCWOSL, die veel werk heeft verricht bij het opzoeken van actuele jurisprudentie en literatuur.
- 2 F.A.G. Groothuijse en H.F.M.W. van Rijswick *Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets! (I) & (II)*, *Bouwrecht*, 2005, p. 193-210 en p. 384-401.
- 3 A.A.J. de Gier, F.A.G. Groothuijse, J. Robbe and H.F.M.W. van Rijswick, *The influence of environmental quality standards and safety standards on spatial planning, Water and air as examples*, *Journal of European Environmental and Planning Law*, 2007, p. 23-36.
- 4 H.K. Gilissen, J. Kevelam en H.F.M.W. van Rijswick, *Water en Ruimte, De bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijk spoor*, Berghauser Pont Publishers 2014.

'Water weren', het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen', besteedt aandacht aan de relatie water-ruimtelijke ordening,<sup>5</sup> maar dan beschreven vanuit het perspectief van het waterbeheer.

Inmiddels zijn we bijna 10 jaar verder en de ontwikkelingen op het raakvlak water en ruimte hebben niet stilgestaan. Daarbij komt er steeds meer aandacht voor een multidisciplinaire benadering van deze vraagstukken die zien op complexe gebiedsontwikkelingen.<sup>6</sup> De Beleidslijn grote rivieren is van belang voor gebiedsontwikkeling in de nabijheid van rivieren. De PKB Ruimte voor de Rivier is in de fase van uitvoering beland. De Waterwet is in werking getreden en er is ervaring opgedaan met zowel de Waterwet als de 'nieuwe' Wet ruimtelijke ordening. In het kader van adaptatie aan klimaatverandering is er een Deltaprogramma op basis van de Waterwet en zijn in september 2014 de beleidsbepalende Deltabeslissingen bekend gemaakt. Ook hier is er veel aandacht voor de relatie water en ruimte in meerdere deelprogramma's en er wordt aandacht besteed aan het concept Meerlaagse veiligheid. De OESO heeft in 2014 een rapport uitgebracht over het Nederlandse waterbeheer, waarin aandacht wordt gevraagd voor een betere afstemming tussen water en ruimte en een sterkere juridische binding voor de watertoets.<sup>7</sup> Eerder had de Commissie van Advies voor de Waterstaatswetgeving hier ook al voor gepleit in haar advies Juridische versterking van de watertoets.<sup>8</sup> In juni 2014 is ten slotte het wetsvoorstel Omgevingswet aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin een vergaande integratie van het omgevingsrecht – en dus van waterrecht en ruimtelijk bestuursrecht – wordt voorgesteld.<sup>9</sup> Opmerkelijk is dat ondanks gezaghebbende adviezen de watertoets in de Omgevingswet zal verdwijnen. In deze bijdrage bespreek ik enkele aspecten van de huidige afstemming tussen water en ruimtelijke ordening en zal ik aandacht schenken aan enkele nieuwe ontwikkelingen. Een volledige en gedetailleerde beschrijving voert in het kader van deze bijdrage te ver. Ten slotte wordt gekeken of ervaringen uit het

5 F.A.G. Groothuijse 'Water weren', het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen', diss. Utrecht, Instituut voor Bouwrecht, 2009. De resultaten uit het proefschrift zijn geactualiseerd in F.A.G. Groothuijse, 'Bergingsgebieden uniform geregeld in de Waterwet. De aanwijzing, aanleg, regulering en ingebruikname van bergingsgebieden onder de Waterwet', Tijdschrift voor Bouwrecht 2010-9, 158, p. 852-864 en Water weren 2.0: 'versnellen, vereenvoudigen, harmoniseren en integreren', in: A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgens, H.F.M.W. van Rijswijk, J. Robbe, B.J. Schueler (red.), Goed verdedigbaar. Vernieuwingen van bestuursrecht en omgevingsrecht, Deventer: Kluwer 2011, p. 315 e.v.

6 Zie A. van Buuren, P.P.J. Driessen, M. van Rijswijk, G. Teisman, P. Rietveld, W. Salet, T. Spit, Towards adaptive spatial planning for climate change; Balancing between robustness and flexibility, Journal of European Environmental and Planning Law, JEEPL 10.1 (2013), 29-53.

7 OECD, Water governance in the Netherlands, Fit for the Future?, Parijs, 2014.

8 Commissie van Advies voor de waterstaatswetgeving, Juridische versterking van de watertoets, Den Haag, 17 april 2008, zie [www.cawsw.nl](http://www.cawsw.nl).

9 Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, ingediend 16 juni 2014.

buitenland met de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening inspiratie voor het Nederlandse beleid kunnen bieden.

## 2. De Waterwet: doelstellingen en normen

Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De Waterwet is een uitwerking van deze verplichting en regelt het beheer en gebruik van het watersysteem in al zijn aspecten. De Waterwet kan daarmee worden gekenschetst als een 'publieke werken wet' en verschilt daarom wezenlijk van bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer of de Natuurbeschermingswet. De nadruk ligt in de Waterwet op het watersysteem: het samenhangende geheel van een of meer oppervlaktelichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Zo verstaat de Waterwet in art. 1.1 onder waterbeheer de overheidszorg gericht op het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen alsmede vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Een watersysteem is een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Waterstaatswerken zijn een deelverzameling van watersystemen, waarbij grondwater wordt uitgezonderd. Het gaat in het bijzonder om een oppervlaktewaterlichaam, een bergingsgebied, een waterkering of een ondersteunend kunstwerk. Een oppervlaktewaterlichaam is het samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende waterbodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens de Waterwet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna. Een belangrijk nieuw wettelijk waterstaatswerk in het kader van deze bijdrage over de relatie water en ruimtelijke ordening is het bergingsgebied: een krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of een onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen.

De Waterwet kent een apart hoofdstuk met doelstellingen en normen. De reikwijdte van de bevoegdheden van de Waterwet worden bepaald door de belangen die de wet beoogt te beschermen. In het kader van het specialiteitsbeginsel en de rechtszekerheid zijn de in de wet zo expliciet opgenomen en ruim geformuleerde doelstellingen dan ook als positief te waarderen. Art. 2.1 lid 1 bepaalt dat de doelstellingen van de wet zijn gericht op:

- het voorkomen en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met;
- bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Het moge duidelijk zijn dat met name de doelstelling die ziet op de vervulling door watersystemen aan de toegekende maatschappelijke functies van groot belang is voor de ruimtelijke ordening. Functies kunnen worden vergeleken met bestemmingen en het landgebruik (wonen, werken, recreatie, landbouw, infrastructuur) bepaalt daarmee deels de inhoudelijke invulling van de doelstellingen.

De doelstellingen worden nader uitgewerkt in normen. Normen worden vastgesteld ten behoeve van de beveiliging tegen overstromingen, ten behoeve van de waterkwaliteit, ten behoeve van de waterkwantiteit en ten behoeve van de functievervulling. Voor al deze normen geldt dat zij een relatie hebben met de ruimtelijke ordening. Dat de normen voor het waterbeheer bij of krachtens wet worden vastgesteld, kan als een belangrijke waarde van de Waterwet worden gezien, omdat wettelijke normen de burger duidelijkheid geven over de reikwijdte van de zorgplicht van de overheid en daarmee ook duidelijk maken waarvoor de burger zelf verantwoordelijk is.

Artikel 2.8 Waterwet introduceert de normering voor wateroverlast, die zeer belangrijk is voor de relatie water en ruimtelijke ordening. Deze normering is gerelateerd aan de bergings- en afvoercapaciteit van de regionale watersystemen. Daarmee hebben de normen betrekking op overlast die veroorzaakt wordt door een teveel aan oppervlaktewater. De normen voor wateroverlast worden vastgesteld bij provinciale verordening en verschillen per type grondgebruik. De kans op wateroverlast wordt gerelateerd aan de economische waarde van het grondgebruik en de te verwachten schade bij wateroverlast. De verschillende typen grondgebruik met de bijbehorende normen zijn bebouwd gebied (1/100), hoogwaardige land- en tuinbouw en glastuinbouw (1/50), akkerbouw (1/15) en grasland (1/10). De norm wordt uitgedrukt in de maximaal toelaatbare kans op inundatie per jaar vanuit regionale oppervlaktewateren, dat wil zeggen de watersystemen die niet in beheer bij het Rijk zijn. Het is de taak van de waterbeheerder ervoor te zorgen dat aan de normen voor wateroverlast wordt voldaan. Door de relatie met het grondgebruik is duidelijk dat een wijziging van het grondgebruik, bijvoorbeeld doordat woningbouw mogelijk wordt gemaakt op voormalig grasland, de beheeropgave van de waterbeheerder verandert. De OESO vindt dit afwentelen van de gevolgen van veranderend landgebruik op de waterbeheerder (zowel wat betreft de feitelijke beheeropgave als de financiële consequenties ervan) een van de grotere knelpunten in het Nederlandse waterbeheer. Zij beveelt aan de kosten van een veranderend landgebruik neer te leggen bij die partijen die voordeel ondervinden van de nieuwe bestemming in plaats van bij de waterbeheerder en daarmee bij alle inwoners van het waterschapsgebied.

### 3. Waterplannen in soorten en maten

Het Nederlandse waterbeheer kent vele plannen. Dit betreft zowel wettelijke plannen als buitenwettelijke plannen en zowel strategische plannen, maatregelenprogramma's en andere actieprogramma's. Het is op planniveau dat een eerste belangrijke relatie wordt gelegd met ruimtelijke besluitvorming. Door middel van afstemming van de verschillende plannen op het gebied van het omgevingsbeleid kan samenhang

worden gecreëerd tussen het natuur-, milieu-, water- en ruimtelijk beleid. In dit verband zijn vooral de milieubeleidsplannen, de natuurbeleidsplannen en de ruimtelijke plannen relevant. Horizontale afstemming met plannen op andere beleidsterreinen is in de Waterwet niet formeel geregeld, met uitzondering van de relatie water – ruimtelijke ordening. Een waterplan op rijks- en provinciaal niveau is tevens een structuurvisie in de zin van de Wro, althans voor zover het de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid betreft. De waarborg voor de afstemming met andere beleidsterreinen is gelegen in de interdepartementaal gedeelde verantwoordelijkheid voor het nationale waterplan (ondertekening door de Ministers van IenM en EZ) en ten aanzien van het regionale plan in de afstemming door Provinciale Staten. De eisen aan plannen op grond van de Waterwet worden uitgewerkt in het Waterbesluit en dienen mede ter implementatie van Europese plan- en programmaverplichtingen.<sup>10</sup> Waterplannen zijn integrale plannen in de zin dat zij zien op alle aspecten van het watersysteembeheer. Zij worden iedere zes jaar herzien. Hoofdstuk 4 van de Waterwet kent vier planvormen: het nationale waterplan, het regionale waterplan, het beheerplan (van Rijk en waterschap) en het Deltaprogramma.<sup>11</sup> Het projectplan voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken is geregeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet, getiteld Aanleg en beheer van waterstaatswerken. De gemeentelijke zorgplichten voor water worden niet in een plan op basis van de Waterwet uitgewerkt, maar in het rioleringsplan op grond van artikel 4.22 e.v. van de Wm. De ruimtelijke aspecten van het waterbeheer dienen hun weerslag te krijgen in ruimtelijke plannen op grond van de Wro. In de plannen wordt tevens het beleid zoals dat is neergelegd in het Nationale Bestuursakkoord Water (actueel) neergelegd.

### 4. Het Deltaprogramma

Betrekkelijk nieuw is het Deltaprogramma: een uitvoeringsprogramma van het Nationaal Waterplan (art. 4.9 Waterwet) dat de bijdrage aan het nationale beleid op het terrein van waterveiligheid en zoetwatervoorziening bevat.<sup>12</sup> Het Deltaprogramma is onder meer bedoeld om het Nederlandse adaptatiebeleid aan klimaatverandering op het terrein van het waterbeheer vorm te geven.<sup>13</sup> Het Deltaprogramma bevat, in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste en maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen. Het Deltaprogramma kan tevens ambities op andere beleidsterreinen bevatten – zoals bijvoorbeeld de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit of ruimtelijke ontwikkelingen – , mits deze niet ten koste gaan van de hiervoor beschreven opgaven. In het Deltaprogramma wordt jaarlijks voor de eerstvolgende

10 M. Aerts en P. de Putter, 'Is de nieuwe generatie waterplannen in een goede toestand?', Tijdschrift voor Milieu en Recht 2009, p. 560-567.

11 Het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt niet in de Waterwet genoemd.

12 Zie voor de meest actuele informatie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma>.

13 H.K. Gilissen, *Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlandse waterbeheer*, diss. Utrecht, Kluwer, 2013.

zes jaren zo gedetailleerd als redelijkerwijs mogelijk is aangegeven welke maatregelen en voorzieningen in die periode zullen worden uitgevoerd en welke middelen beschikbaar worden gesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beheer en onderhoud enerzijds en aanleg anderzijds. Tevens geeft het Deltaprogramma indicatief aan welke maatregelen of soorten van maatregelen in de daaropvolgende twaalf jaren worden voorzien en welke middelen daarvoor vermoedelijk beschikbaar zijn bij ongewijzigd beleid. Het Deltaprogramma kan worden gekenschetst als een vorm van adaptief waterbeheer.

Het Deltaprogramma kent 3 landelijke deelprogramma's, namelijk met betrekking tot Veiligheid, Zoet water en Nieuwbouw en Herstructurering. Alle drie de programma's hebben een belangrijke relatie met ruimtelijke ordening, in het bijzonder het landgebruik, terwijl het programma Nieuwbouw en Herstructurering van belang is voor het bouwen zelf. Daarnaast zijn er zes gebiedsgerichte programma's, te weten Kust, Waddengebied, Rivieren, IJsselmeer gebied, Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke Delta.

De Deltacommissaris voert de regie over het programma. Ieder jaar wordt het programma voor het komende jaar door de minister van IenM op Prinsjesdag aan de Staten Generaal aangeboden. Het Deltaprogramma 2014 is dus in september 2013 aan de kamers aangeboden. In het Deltaprogramma 2014 zijn de concept-deltabeslissingen opgenomen. In september 2014 zijn de definitieve Deltabeslissingen aan de Staten Generaal aangeboden. De deltabeslissingen zijn beleidskeuzes die vervolgens in het Nationaal waterplan van 2015 worden opgenomen. Daarna start de uitvoering van het programma.

De Deltabeslissingen behoren tot de beleidsprioriteiten van het ministerie van IenM. Op het moment van schrijven<sup>14</sup> geeft de website van het Deltaprogramma de volgende informatie over de Deltabeslissing Waterveiligheid: "In de concept-deltabeslissing Waterveiligheid staan nieuwe normen voor de waterveiligheid centraal. Deze nieuwe normen komen tot stand op basis van een risicobenadering, waarbij de kans op een overstroming en de mogelijke gevolgen beide de hoogte van de norm bepalen." En over de Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie wordt gesteld: "De concept-deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie bevat voorstellen om de ruimtelijke inrichting van Nederland water-robust te maken. Onderdeel daarvan is een afwegingskader om goed af te kunnen wegen welke gevolgen ruimtelijke investeringen voor het overstromingsrisico hebben."

Van groot belang voor de uitvoering van het Deltaprogramma is het bijbehorende Deltafonds, omdat dit fonds voorziet in de financiële middelen om het programma uit te voeren.

Het Deltaprogramma wordt voornamelijk niet geïntegreerd in de Omgevingswet.

<sup>14</sup> Juli 2014.

## 5. Gemeentelijk waterbeheer

Ook gemeenten hebben zorgplichten in het kader van het waterbeheer, ondanks dat zij geen beheerder in de zin van de Waterwet zijn.

### Zorgplicht voor afvloeiend hemelwater

Stedelijk afvalwater kan ook overtollig hemelwater en grondwater bevatten.<sup>15</sup> Overtollig schoon hemelwater wordt bij voorkeur niet op de riolering geloosd.<sup>16</sup> Milieuhygiënisch gezien levert schoon hemelwater geen problemen op en kan daarom beter worden teruggebracht in het watersysteem. Door het lozen van hemelwater op het rioleringsstelsel moet de capaciteit van dat stelsel immers veel groter zijn. Een ander risico is dat bij zware regenval vaker een lozing vanuit een rioolwateroverstort plaats vindt, met mogelijk schadelijke gevolgen voor de waterkwaliteit. Met de hemelwaterzorgplicht (art. 3.5 Waterwet) wordt aan deze bezwaren tegemoet gekomen. De zorgplicht van de gemeente houdt in dat de gemeente zorg dient te dragen voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater, voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet gevegd kan worden het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen.<sup>17</sup> Hemelwater dient zoveel mogelijk ontkoppeld te worden van het stedelijk afvalwatersysteem. Men noemt dit wel 'afkoppelen van het verhard oppervlak'. Op nieuwbouwlocaties ziet men dan ook steeds meer dat regenwater op een alternatieve wijze wordt opgevangen en via een wadi of zaksloot in de bodem of in nabijgelegen oppervlaktewater worden geloosd of afgevoerd. Een zaksloot is geen oppervlaktewater in de zin van de Waterwet en de coördinatierегeling met een vergunning op grond van de Wm is dan ook niet vereist.<sup>18</sup>

Voor de perceelseigenaar betekent de zorgplicht dat hij zoveel mogelijk zelf zal moeten zorgen voor de opvang en afvoer van hemelwater.<sup>19</sup> Vanwege de Europese Richtlijn overstromingsrisicobeheer (Ror) dient de gemeente rekening te houden met overstromingsrisico's ten gevolge van hevige regenval en een eventueel tekort schieten van het rioleringsstelsel. De zorgplicht voor afvloeiend hemelwater ziet daarmee eveneens op dit soort overstromingsrisico's. De gemeente dient daarom op grond van art. 3.4 lid 4 Waterbesluit relevante informatie hieromtrent te leveren ter voorbereiding van het overstromingsrisicobeheerplan op grond van art. 7 Ror.

<sup>15</sup> A.A.J. de Gier e.a., Grondwateronderlast in Woerden, advies aan de gemeente Woerden, Universiteit Utrecht, 20 april 2011. Beschikbaar via: ucwosl.rebo.uu.nl.

<sup>16</sup> Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 28 966, Herijking regenwaterbeleid.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld ook Rb. Oost-Brabant 18 juni 2013, SHE 13/233.

<sup>18</sup> ABRvS 26 mei 2010, nr. 200902750/1/M2, LjN BM5629.

<sup>19</sup> H.K. Gilissen, H.F.M.W. van Rijswijk en A.A.J. de Gier, De kwantitatieve wateropgave in sterk verharde gebieden, CELP/NILOS, Universiteit Utrecht, 2010. Beschikbaar via: ucwosl.rebo.uu.nl. Het Bouwbesluit stelt ook regels hieromtrent, zie bijvoorbeeld ABRvS 29 mei 2013, nr. 201208996/1/A1.

In het Besluit lozing afvalwater huishoudens<sup>20</sup> en het Besluit lozen buiten inrichtingen<sup>21</sup> zijn regels worden opgenomen over het hemelwater zodat dit zonder vergunning kan worden teruggebracht in het milieu.<sup>22</sup>

### Het gemeentelijk rioleringsplan

De beleidsmatige uitwerking van de drie gemeentelijke zorgplichten (inzameling en transport afvalwater, hemelwater e grondwaterbeheer in stedelijk gebied) vindt plaats in het gemeentelijk rioleringsplan (artt. 4.22-4.24 Wm), een beleidsplan dat niet is gericht op rechtsgevolg en waar geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open staat. Bij de voorbereiding van het rioleringsplan worden gedeputeerde staten en de waterschappen als beheerders van het oppervlaktewater en zuiveringstechnische werken betrokken. Gedeputeerde staten zijn bevoegd aanwijzingen te geven. De gemeente heeft de bevoegdheid een verordening te maken waarin regels kunnen worden gesteld voor het brengen van hemelwater of overtollig grondwater op of in de bodem of de riolering of een speciale voorziening voor de inzameling van hemelwater of grondwater (art. 10.32a Wm). De gemeentelijke watertaken zijn geformuleerd als zorgplichten en er is geen wettelijke normstelling waar aan moet worden voldaan. Bij het vervullen van de zorgplicht voor het gemeentelijk waterbeheer heeft de gemeente dan ook een zeer grote mate van beleidsvrijheid, die in het bijzonder in het rioleringsplan nader wordt ingevuld. Het plan is wel van groot belang omdat het de reikwijdte van de gemeentelijke zorgplicht aangeeft, en daarmee de aansprakelijkheid voor zover die zorgplicht wordt geschonden. Voorts heeft de gemeente belangrijke taken op het terrein van de ruimtelijke ordening, waarbij watersysteembelangen hun eigen plaats hebben binnen een goede ruimtelijke ordening.<sup>23</sup> Bij de afstemming tussen waterplannen enerzijds en gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen anderzijds worden waterbelangen door middel van de watertoets in beeld gebracht. Zie over de watertoets paragraaf 7. Naast het wettelijke rioleringsplan maken veel gemeenten gebruik van buitenwettelijke waterplannen.<sup>24</sup>

### Aansprakelijkheid in het kader van de gemeentelijke zorgplicht voor stedelijk waterbeheer

Schade door wateroverlast in stedelijk gebied valt in beginsel onder de zorgplicht van de gemeente zoals die is geregeld in de art. 3.5 en 3.6 Waterwet.<sup>25</sup> Het kan daarbij gaan om verschillende vormen van wateroverlast, zoals lekkende rioleringen, waardoor de grondwaterstand verlaagd wordt en er kans is op paalrot, of schade – bijvoorbeeld te natte kelders en kruipruimten – die ontstaat door juist een te hoge grondwaterstand.<sup>26</sup> Ook schade door wateroverlast op straat door het tekort schieten van het rioleringsstelsel komt voor. Uit de jurisprudentie over de zorgplicht die

20 Stb. 2007, 468.

21 Besluit van 16 maart 2011, houdende algemene regels voor lozen anders dan vanuit een inrichting (Besluit lozen buiten inrichtingen), Stb. 2011, 153.

22 ABRvS 10 augustus 2011, nr. 201012817/1.

23 Gilissen, Kevelam & Van Rijswijk 2014.

24 Zie uitvoeriger G. Heger, Gemeentelijk waterbeheer, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009.

25 Voorheen bestond onduidelijkheid over de taakverdeling: zie bijvoorbeeld Rb. Leeuwarden, 27 april 2005, AB 2005, 218, m.nt. AvH.

26 Zie ook: A. De Snoo, Schade als gevolg van een lekke riolering, Utrecht: Universiteit Utrecht 2006.

de gemeente heeft in het kader van het stedelijk waterbeheer kan worden afgeleid dat de rechter aansluiting zoekt bij de criteria die zijn ontwikkeld bij de invulling van de zorgplicht voor de waterschappen. Daarbij kan worden gedacht aan het aantal, de aard en de lengte van de rioleringen, het aantal panden en de spreiding daarvan over de gemeente, waarvan de gemeente weet of moet weten dat zij wegens de aard van hun funderingen bijzonder kwetsbaar zijn voor dalingen van het grondwaterpeil, in hoeverre deze kwetsbaarheid voortvloeit uit aan eigenaren toe te rekenen omstandigheden en de financiële en andere middelen die de gemeente voor het nakomen van haar verplichtingen ten dienste staan. Ook de gemeente heeft een zekere marge van beleidsvrijheid bij de bepaling van het gewicht dat aan deze en andere factoren dient te worden toegekend, een en ander uiteraard binnen de marges die uit de gemeente bindende voorschriften, aanwijzingen, rioleringsplannen en wat dies meer zij voortvloeien.<sup>27</sup> In de vroege jurisprudentie over de gemeentelijke zorgplicht was – onder meer door het ontbreken van rioleringsplannen – nog onduidelijke hoever de zorgplicht van de gemeente reikt. In arresten van de Rechtbank Dordrecht en het Hof Den Haag<sup>28</sup> ging het om schade die bewoners rond het Emmaplein in Dordrecht leden vanwege lekkende riolering. De schadevergoeding werd afgewezen omdat de eisers niet duidelijk konden maken waar precies de gemeente tekort was geschoten in haar zorgplicht. Ook latere procedures, tot aan de Hoge Raad toe, brachten de bewoners geen succes.<sup>29</sup> In een zaak in Aalsmeer waar een eigenaar van twee panden stelde schade te hebben geleden ten gevolge van lekkende rioleringen, werd de schadevergoeding wel toegewezen. Na deskundigenonderzoek bleek dat de schade zeer waarschijnlijk het gevolg was van de lekkende riolering.<sup>30</sup> Deze jurisprudentie is van vóór de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke watertaken, die nu in de Waterwet is opgenomen. Aangenomen kan worden dat hoe langer de zorgplicht voor het gemeentelijk waterbeheer bestaat en hoe langer de gemeentelijke rioleringsplannen bestaan, hoe makkelijker het wordt om aan te tonen of een gemeente aan haar zorgplicht heeft voldaan. Nu de rioleringsplannen ook aan dienen te geven wat van de perceelseigenaren zelf wordt verwacht, zal er ook meer duidelijkheid gaan ontstaan over de eigen verantwoordelijkheid en de voorzienbaarheid van de schade.

27 Bijvoorbeeld de Leidraad Riolering, uitgegeven door RIONED en de Regeling regels over het ontwerp, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen (Stcrt. 1996, 43, regeling gebaseerd op art. 10.34 Wm). Zie over de verplichting tot aansluiting op de riolering: Robbe 2003a en Robbe 2003b.

28 Rb. Dordrecht, 21 maart 2001, LJN AB0643, Hof Den Haag 18 december 2003, NJ 2004/203 (Emmaplein Dordrecht, Vereniging Platform Fundering).

29 HR 30 november 2012, TBR 2013, 72 m.nt. Jong en JM 2013, 37 m.nt. Bos. Zie voor een goed overzicht van de literatuur en jurisprudentie over de funderingsproblematiek en gebouwschade P.J. de Putter, 'Als een paal boven water. Juridische beschouwing over de problematiek van houten paalfunderingen', Vastgoedrecht 2013-5, p. 133-141 en A. van Wensen, 'Funderingsproblemen: huiseigenaren de dupe van foute wet- en regelgeving', Tijdschrift voor Bouwrecht 2011, 55, p. 295-296.

30 Rb. Amsterdam, 28 december 2005, nr. H 00.0417.

In twee vonnissen – een van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Middelburg en een van de Rechtbank Dordrecht<sup>31</sup> – wordt nadere invulling gegeven aan de gemeentelijke zorgplicht. In Kapelle (Zeeland) lijdt eiser schade ten gevolge van hevige regenval, waar het rioleringsstelsel niet op is berekend. De gemeente wordt veroordeeld tot het nemen van passende maatregelen om toekomstige schade te voorkomen. In Dordrecht echter blijven de bewoners met lege handen zitten: de rechtbank oordeelt dat het enkele feit dat een slecht functionerende riolering leidt tot funderingsschade niet voldoende is om te concluderen dat de gemeente tekort is geschoten in haar zorgplicht (r.o. 4.10). Daarvoor is eerst een toetsing aan de hierboven al genoemde criteria nodig. Relevant zijn in deze zaak bijvoorbeeld de rioleringsplannen van de gemeente, het feit dat de riolering al voor de jaren zestig van de vorige eeuw is aangelegd, dat de gemeente meerdere belangen tegen elkaar af moet wegen, zij is immers niet alleen verantwoordelijk voor het waterbeheer en zij moet ook rekening houden met wateroverlast ten gevolge van grondwaterstijging als de riolering wordt aangepast en ten slotte kan de gemeente een prioritering aanbrenge in vernieuwingen van de riolering. Van doorslaggevend belang voor een goede invulling van de zorgplicht is 'of de gemeente die maatregelen heeft genomen die van haar in de gegeven omstandigheden gevergd mochten worden, en voorts of zij de door de onderzoeksbureaus gedane aanbevelingen in voldoende mate heeft opgevolgd en, zo niet, of daarvoor gegronde redenen bestond' (r.o. 4.15). In casu is er eveneens discussie over het causaal verband tussen de lage grondwaterstand en de schade aan funderingen. De vorderingen worden afgewezen.

In dit verband kan ook gewezen worden op een uitspraak van de Nationale ombudsman inzake wateroverlast in een woonwijk te Schoonebeek.<sup>32</sup> Door een ondoordringbare leemlaag in de bodem, die voor het waterschap aanleiding was om de gemeente de aanleg van de woonwijk op die locatie te ontraden, ondervonden de bewoners van de woonwijk ernstige wateroverlast. De klachten van de bewoners werden door de gemeente niet goed opgepakt, hetgeen alles tezamen voor de Nationale ombudsman aanleiding vormt het optreden van de gemeente gezien de gemeentelijke zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en stedelijk grondwater als niet behoorlijk te kwalificeren.<sup>33</sup>

#### Naar een verbeterde doelmatigheid in de waterketen

Er wordt aan verschillende mogelijkheden gewerkt om het afvalwaterbeheer doelmatiger en vooral zuiniger te organiseren. Er bestaat ook hier een belangrijke relatie tussen werkzaamheden door de gemeenten in het kader van de rioleringszorg die vaak wordt gecombineerd met werkzaamheden in de openbare ruimte, en de zorg van de waterbeheerder. De UvW en de VNG verwachten hiermee op termijn een

31 Rb. Middelburg (Vzr.), 10 juni 2009, nr. 67489/KG ZA 09-77, LJN BI7438 (Kapelle) en Rb. Dordrecht 22 juli 2009, nr. 67634/HA ZA 06-2782, LJN BJ3034 (Belangen Vereniging Funderings Problematiek).

32 Uitspraak van 4 oktober 2010, nr. 2010/289, JM 2010, 141 m.nt. Jong alsmede Havekes, MenR, 2011,1, p. 1.

33 Zie ook H.F.M.W. van Rijswijk, 'Wie is de waterbeheerder en wat moet hij doen?', Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2009, p. 164-177.

bedrag van jaarlijks 380 miljoen euro te kunnen besparen. Binnen het Bestuursakkoord Water moet de aanpak voor de afvalwaterketen van gemeenten en waterschappen de meeste doelmatigheidswinst opleveren. De doelen van deze aanpak zijn dat gemeenten en waterschappen (mede) door het intensiveren van de samenwerking:

- Kostenbesparingen realiseren in het beheer van de afvalwaterketen, oplopend tot 380 miljoen euro op jaarlijkse kosten in 2020. Het resultaat is een gematigde lastenontwikkeling voor de afvalwaterketen (riool- en zuiveringsheffing) in de periode tot en met 2020;
- De kwaliteit van de uitvoering van de beheertaken vergroten, alsmede het innovatievermogen en de duurzaamheid;
- De kwetsbaarheid bij de uitvoering van de beheertaken verminderen;
- De kennisuitwisseling vergroten.<sup>34</sup>

Op dit moment wordt de samenwerking gebaseerd op een zogenaamde interventieladder, die een uitwerking is van in het Bestuursakkoord Water aangekondigde 'stok achter de deur' wetgeving. Indien de samenwerking en vergroting van de doelmatigheid niet vrijwillig van de grond komt, zal er worden ingegrepen door de wetgever.

De interventieladder kent de volgende stappen:

- Het stimuleren, ondersteunen en aanspreken van regio's bij het uitvoeren van de afspraken (vanaf 2010)
- Visitatie van een onafhankelijke en deskundige visitatiecommissie (vanaf 2013)
- Interbestuurlijk toezicht vanwege het vermoeden van taakverwaarlozing (indien dat blijkt uit het advies van de visitatiecommissie) (vanaf 2015)

De Visitatie Waterketen 2014<sup>35</sup> onderzoekt hoe het is gesteld met de verplichte samenwerking tussen gemeenten en waterschappen op het terrein van het afvalwaterbeheer. Zij zal eind december 2014 haar eindrapport leveren. Tussentijdse bevindingen laten zien dat aan de samenwerking nog wel het nodige verbeterd kan worden, alhoewel veel gemeenten en waterschappen al op de goede weg zijn.<sup>36</sup>

In het wetsvoorstel Omgevingswet is het maken van een rioleringsplan niet langer verplicht. Voor een goede afstemming tussen water en ruimte in het stedelijk gebied is dit een zorgelijke ontwikkeling.

34 Zie uitgebreid Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Stuurgroep Water & de Vewin 2013; Kamerstukken II, 2013/14 28 966, nr. 26; Kamerstukken II, 2013/14 27 625, nr. 317; H.K. Gilissen, 'Kansen voor de keten. Naar een balans tussen de bescherming van publieke belangen en doelmatigheid in het waterketenbeheer', Gst. 2014/71.

35 Instellingsbesluit Visitatiecommissie Waterketen. Zie Stcrt. 2013, nr. 17536 (Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 24 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/121020, houdende vaststelling van het Instellingsbesluit Visitatiecommissie Waterketen).

36 Zie A.H. Hendriks, Voortgangsrapportage Visitatiecommissie Waterketen, 23 januari 2014.

## 6. De relatie tussen waterplannen en ruimtelijke plannen

De afstemming tussen het nationale waterplan en de regionale waterplannen en de ruimtelijke ordening is in de Waterwet geregeld door de ruimtelijke aspecten van deze plannen van rechtswege aan te merken als structuurvisies in de zin van de Wro.<sup>37</sup> Structuurvisies hebben uitsluitend een indicatief karakter en kunnen geen juridisch bindende elementen bevatten. Het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld kan bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro vanwege het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel echter niet zonder deugdelijke motivering van een structuurvisie afwijken.<sup>38</sup> Afhankelijk van de formulering van beleidsuitspraken in een structuurvisie kunnen deze eventueel worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. In dat geval kan uitsluitend van de beleidspraak in de structuurvisie worden afgeweken wanneer het hanteren van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (art. 4:84 Awb). Daardoor kan een vorm van juridische binding ontstaan tussen waterstructuurvisie en de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro. Bedacht moet echter worden dat bestuursorganen alleen beleidsregels kunnen vaststellen voor de uitoefening van eigen, gedelegeerde of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheden (art. 4:81 lid 1), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (art. 4:81 lid 2 Awb). Er kan wel een politiek-bestuurlijke binding uitgaan van een waterplan en of structuurvisie voor gedeputeerde staten. De laatste zijn immers politieke verantwoording schuldig aan provinciale staten. Zo zullen gedeputeerde staten een waterplan dat is vastgesteld door provinciale staten, niet zonder meer naast zich neer kunnen leggen. Lagere overheden zijn echter niet gebonden aan deze indirecte doorwerking.<sup>39</sup>

Waterstructuurvisies kunnen worden aangemerkt als specifieke structuurvisies die afzonderlijk van de algemene en andere sectorale structuurvisie(s) op grond van de Wro kunnen worden vastgesteld. De Wro geeft geen regeling over hoe verschillende structuurvisies die op hetzelfde bestuursniveau zijn vastgesteld, zich tot elkaar verhouden. Evenmin bevatten de Wro en de Waterwet een verplichting om tegenstrijdige structuurvisies met elkaar in overeenstemming te brengen. Het is wel mogelijk om omgevingsplannen op te stellen, waarin de plannen op het gebied van milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening in één plan integraal worden vastgesteld.<sup>40</sup> Omdat de eisen aan de totstandkomingsprocedure zijn komen te vervallen en omdat omgevingsrechtelijke plannen geen juridisch bindende elementen bevatten, maakt dat het vaststellen van een integraal omgevingsplan betrekkelijk eenvoudig. Door de flexibele totstandkomingsprocedure kunnen waterstructuurvisies

37 B.W.A.H. Parmet, 'Gastcolumn: Water en ruimte 'met recht' verbonden in het Deltaprogramma', Tijdschrift voor Bouwrecht 2014-1, 1, p. 2-3.

38 Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 14.

39 ABRvS 16 december 2009, AB 2010, 50.

40 Een aantal colleges van provinciale staten is overgegaan tot het vaststellen van provinciale omgevingsplannen. Ook het Rijk is met de vaststelling van de Nota Ruimte overgegaan tot een meer integraal plan, waarin een aantal ruimtelijke aspecten van sectoraal beleid is geïntegreerd.

zelfs relatief gemakkelijk worden gewijzigd wanneer aan ander ruimtelijk relevant beleid voorrang wordt gegeven.<sup>41</sup>

Ook de relatie tussen het bestemmingsplan en het waterbeheerplan is relevant voor de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening.<sup>42</sup> Het bestemmingsplan dient te voldoen aan de eisen van een 'goede ruimtelijke ordening', waartoe ook het rekening houden met waterstaatkundige belangen behoort. Naast de afstemming tussen bestemmingsplan en waterplan speelt de afstemming tussen bestemmingsplan en keur.<sup>43</sup> Een en ander wordt vormgegeven door middel van de watertoets; waarover meer in de volgende paragraaf.

## 7. De watertoets

Doel van de watertoets is dat de gevolgen van ruimtelijke besluitvorming voor het bereiken van de watersysteemdoelen expliciet en al in een vroeg stadium bij de besluitvorming worden betrokken.<sup>44</sup> De watertoets is een procesinstrument waarmee in

41 Zie Groothuijse 2009.

42 ABRvS 14 augustus 2013, AB 2013, 383 m.nt. Groothuijse; ABRvS 27 februari 2013, nr. 201210134/1/R2 en nr. 201109377/1/A2, Br 2013, 87 m.nt. Van Heijst; ABRvS 6 februari 2013, nr. 201205243/1/R1; ABRvS 27 december 2012, nrs. 201204832/1/R2, 201207675/1/R3 en 201109598/1/R3; ABRvS 19 december 2012, nr. 201206156/1/R3; ABRvS 12 december 2012, nr. 201109760/1/R3; ABRvS 28 november 2012, nr. 201202209/1/R2; ABRvS 22 november 2012, nr. 201208011/1/A1 en /2/A1; ABRvS 21 november 2012, nr. 201202403/1/A1; ABRvS 14 november 2012, nr. 201205636/1/R1; ABRvS 31 oktober 2012, nrs. 201107147/1/R3 en 201205048/1/T1/R2; ABRvS 17 oktober 2012, nr. 201204708/1/R4 en nr. 201113385/1/R2; ABRvS 19 september 2012, nr. 201012080/1/R4; ABRvS 13 juni 2012, nr. 201103390/1/R3; ABRvS 9 mei 2012, MenR 2012.125 m.nt. Groothuijse; ABRvS 2 mei 2012, nr. 201106397/1/T1/R1; ABRvS 12 april 2012, nr. 201101342/1/T1/R1; ABRvS 2 februari 2012, nr. 201102678/1/R3; ABRvS 28 september 2011, Br 2012, 7 m.nt. De Haan en ABRvS 4 mei 2011, nr. 201001056/1; ABRvS 17 april 2002, M en R 2003, 17 m.nt. HvR (goede ruimtelijke ordening, meewegen waterstaatkundige belangen); ABRvS 16 februari 2005, MenR 2005, 63 m.nt. FG (bestemmingsplan, waterbeheersplan, belangenafweging en keur); ABRvS 25 mei 2005, MenR 2005, 74 m.nt. FG (bestemmingsplanregeling voor waterberging, planschade); ABRvS 29 juni 2005, MenR 2005, 73 m.nt. FG (wegbestemmen bedrijf t.b.v. waterberging); ABRvS 23 augustus 2006, MenR 2006, 97 m.nt. FG (aanwijzing waterretentiegebied in bestemmingsplan); ABRvS 21 november 2007, MenR 2008, 37 m.nt. FG (Waterparagraaf hoogteligging bebouwing i.v.m. wateroverlast); ABRvS 29 april 2009, MenR 2009, 100 m.nt. FG (aanwijzing bergingsgebied in bestemmingsplan, schaderegeling waterschap, verhaalbaarheid extra kosten voor hoogwaterbestendig bouwen).

43 ABRvS 16 mei 2012, MenR 2013, 24 m.nt. Groothuijse; ABRvS 8 juni 2011, MenR 2011, 188 m.nt. Groothuijse; ABRvS 16 juli 2008, MenR 2008, 101 m.nt. FG (verhouding keur en bestemmingsplan; belangenafweging bij het vaststellen van de keur en de betekenis van het daarin opgenomen ontheffingstelsel) en ABRvS 12 november 2008, MenR 2009, 45 m.nt. FG (relatie keur bestemmingsplan i.v.m. handhaving, brandtrap).

44 Zie over de effectivering van de watertoets met name: Steenstra e.a., Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011. Koepelnotitie met conclusies en aanbevelingen, Den Haag: IPO, VNG, UvW, Ministerie van I&M en EL&I en Rijkswaterstaat 2012; de Bestuurlijke notitie Watertoets met bijbehorende handreiking, waarin de relatie met de bestaande procedures op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Landinrichtingswet, de Tracéwet en de m.e.r.-procedure wordt beschreven. Beide stukken zijn aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 6 december 2001 Kamerstukken II 2001/2, 27 625, nr. 14. Zie Commissie van advies inzake de Waterstaatswetgeving 2008 (zie [www.cawsw.nl](http://www.cawsw.nl)). Zie ook Groothuijse 2009, p. 303-307; Gilissen & Van Rijswick 2009, p. 120-126. Zie eveneens ABRvS 2 oktober 2013, JM 2014, 13 m.nt. Jong voor een voorbeeld uit de jurisprudentie omtrent de watertoets. In de annotatie worden tevens enkele recente uitspraken aangehaald.

het ruimtelijke spoor rekening wordt gehouden met waterhuishoudkundige belangen. Het proces dient te leiden tot een waterparagraaf in de toelichting bij bepaalde ruimtelijke besluiten. De paragraaf komt tot stand na advisering door de waterbeheerder. Onder waterhuishoudkundige belangen worden zowel waterkwaliteits- als waterkwantiteits- en veiligheidsaspecten begrepen. Ook bij activiteiten die onderworpen zijn aan de Mer-plicht zal de watertoets plaatsvinden. Kader voor de watertoets is het vigerende beleid zoals dat is neergelegd in het Nationale Waterplan, het regionale waterplan, de beheerplannen, de Nota Ruimte en verschillende structuurvisies. Relevante ruimtelijke besluiten dienen een waterparagraaf te bevatten die de keuzes over de waterhuishoudkundige aspecten beschrijft evenals het advies van de waterbeheerder ter zake. De watertoets leidt niet tot wijziging in de bestaande bevoegdheidsverdeling voor de ruimtelijke besluitvorming. De watertoets werd aanvankelijk toegepast op basis van bestuurlijke afspraken in het kader van de Startovereenkomst Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw van 14 februari 2001. Na evaluatie van de eerste praktische ervaringen heeft wettelijke verankering van de watertoets plaatsgevonden in art. 3.1.1 lid 1 en art. 3.1.6 lid 1 sub b Bro en dienen de betreffende besluiten in de toelichting een waterparagraaf te bevatten.<sup>45</sup>

Zowel de CAW als de OESO bevelen aan om de watertoets te versterken en eventueel zelfs bindend te maken.<sup>46</sup> In het wetsvoorstel Omgevingswet komt de watertoets echter niet meer voor.

## 8. Watervergunning en overige instrumenten van de waterbeheerder

Hiervoor is al gezegd dat het waterrecht gekenschetst kan worden als recht dat ziet op het tot stand brengen, het beschermen en beheren van publieke werken, in het bijzonder watersystemen en waterstaatswerken. Daarvoor zijn naast de bevoegdheid activiteiten door derden in of in de nabijheid van waterstaatswerken te reguleren door middel van een vergunning of algemene regels, aanvullende bijzondere bevoegdheden nodig om de beheertaak door de beheerder zelf goed uit te kunnen voeren. Het betreft de vaststelling van een legger, het vaststellen van peilbesluiten en voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk het vaststellen van projectplannen. Een bijzondere bevoegdheid betreft het opleggen van een gedoogplicht of de gedoogplicht die van rechtswege ontstaat indien aan bepaalde wettelijke voorwaarden is voldaan. Een belangrijke vernieuwing van het waterstaatsrechtelijke instrumentarium is de watervergunning: één vergunning voor alle handelingen in het watersysteem (verbod behoudens vergunning, art. 6.2 en 6.3). Deze watervergunning kan in bepaalde gevallen vervangen worden door, dan wel aangevuld worden met algemene regels (art. 6.7). Voor veel activiteiten is tevens een vrijstelling van de vergunningplicht mogelijk (art. 6.7). De watervergunning wordt afgestemd met de vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De watervergunning ziet op

45 Zie de Handreiking Watertoetsproces 3, waarin het proces uitvoerig wordt beschreven, <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-en-ruimte/watertoetsproces-0/>

46 OESO 2014, p. 25.

- lozingen van verontreinigende stoffen in oppervlaktewaterlichamen of op een zuiveringstechnisch werk;
- lozingen of afvalstort in zee;
- het onttrekken of lozen van 'schoon' water;
- grondwateronttrekkingen en infiltraties in grondwater;
- warmte- en koudeopslag;
- het aanleggen van waterstaatswerken of deze te gebruiken, dan wel er werkzaamheden te verrichten;
- activiteiten die op dit moment onder de keur van de waterschappen vallen (waarbij de algemene regels op de Waterschapswet blijven berusten).

De Waterwet kadert door het gebruik van wettelijke normen de zorgplicht voor de verschillende onderdelen van het waterbeheer vergaand in. Dat geeft de burger meer houvast, omdat duidelijker is waartoe de waterbeheerder is gehouden. De kenbaarheid en de rechtszekerheid worden hiermee vergroot. Het betekent ook dat de waterbeheerder gebruik zal moeten maken van zijn wettelijke bevoegdheden om zoveel als mogelijk te zorgen dat de vastgestelde normen niet worden overschreden. Dat kan consequenties hebben voor de mogelijkheden in het kader van het ruimtelijk spoor. De zorg voor het watersysteem en de daarin liggende waterstaatswerken is een verstrekkende zorgplicht. De Waterwet stelt de daarvoor noodzakelijke instrumenten en bevoegdheden ter beschikking. Uit de jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat voor de invulling van die zorg een waterschap brede beschermingszones en reserveringszones in de keur mag opnemen, evenals bebouwingscontouren, om zo voldoende zorg te dragen voor de waterveiligheid.<sup>47</sup> Omdat de keur een algemene regeling is, waarvan ontheffing kan worden verleend, leiden de beschermingszones en reserveringszones niet tot een onevenredige inbreuk op eigendomsrechten.<sup>48</sup> Het is eveneens mogelijk om ter voorkoming van wateroverlast in de keur een maximaal percentage verhard oppervlak op te nemen, zodat er voldoende onverhard oppervlak overblijft om water te kunnen bergen ten tijde van zware regenval,<sup>49</sup> om feitelijke<sup>50</sup> of financiële<sup>51</sup> compensatie voor te schrijven indien er watergangen worden gedempt<sup>52</sup>, een verbod behoudens vergunning op te nemen in de keur bij grondwateronttrekkingen<sup>53</sup> en voorts is het mogelijk om een onderhoudsplicht op te nemen in de keur.<sup>54</sup> Door middel van de vergunningplicht kan worden voorkomen dat waterkeringen worden aangetast, of de bergings- en afvoercapaciteit wordt belemmerd door het

47 ABRvS 16 mei 2012, AB 2012, 190 m.nt. AvH; Rb. Arnhem 3 april 2012, AWB 11/2994 en ABRvS 10 augustus 2011, AB 2011, 248.

48 Rb. Middelburg, 29 januari 2008, nr. Awb 07/389. Zie ook ABRvS 14 augustus 2013, nr. 201300283/1/A4; ABRvS 6 februari 2013, nr. 201111491/1/A; ABRvS 30 mei 2012, nr. 201108573/1/A2; ABRvS 16 mei 2012, AB 2012, 261 m.nt. AvH; ABRvS 25 april 2012, AB 2012, 165; ABRvS 14 september 2011, nr. 201100694/1; ABRvS 24 augustus 2011, AB 2011, 295 m.nt. AvH; ABRvS 8 juni 2011, AB 2011, 178 m.nt. AvH en MenR 2011, 188 m.nt. Groothuijse; ABRvS 8 mei 2011, nr. 201007010/1 en ABRvS 6 april 2011, AB 2011, 134 m.nt. AvH.

49 ABRvS 29 juni 2005, 200409184/1, LJN AT8425, MenR 2005, 7 m.nt. FG en Arentz 2007.

50 ABRvS 9 augustus 2006, 200600384/1, MenR 2006, 8, 83 m.nt. HvR.

51 ABRvS 22 juni 2005, 200409087/1, LJN AT7998, MenR 2006, 2, 17 m.nt. HvR.

52 ABRvS 24 april 2013, nr. 201208758/1/A4.

53 ABRvS 18 september 2013, nr. 201200893/1/A4.

54 Rb. Zeeland-West-Brabant 29 mei 2013, C/02/238028 / HA ZA 11-1203.



plaatsen van bouwwerken in het watersysteem.<sup>55</sup> Door middel van de beschermingszones kunnen activiteiten in de nabijheid van waterstaatswerken worden gereguleerd en kunnen ruimtelijke reserveringen worden gemaakt voor bijvoorbeeld toekomstige dijkversterkingen.<sup>56</sup> Een probleem in de praktijk is dat particulieren vaak onbekend zijn met de beperkingen die zijn gesteld op grond van de keur. Deze beperkingen zijn niet opgenomen in het kadaster, zodat noch makelaars noch notarissen een wettelijke plicht hebben kopers op de hoogte te stellen van deze beperkingen.<sup>57</sup>

## 9. De Beleidslijn grote rivieren

Een belangrijke ontwikkeling in het kader van het overstromingsrisicobeheer is dat rekening moet worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling.<sup>58</sup> Daartoe is in het jaar 2000 de beleidsnota 'Anders omgaan met water' vastgesteld.<sup>59</sup> De regering is van oordeel dat niet langer volstaan kan worden met alleen technische oplossingen als het bouwen en versterken van waterkeringen en de uitbreiding van spui- en bemalingscapaciteit, maar dat ook ruimtelijke maatregelen moeten worden getroffen om de afvoer- en bergingscapaciteit van watersystemen te vergroten. Leidraad voor het beleid voor overstromingen en wateroverlast is de trits 'vasthouden – bergen – afvoeren'. Deze benadering houdt in dat overtollig water in de eerste plaats dient te worden vastgehouden in de bodem of het oppervlaktewater. Daar dient dan natuurlijk wel ruimte voor te zijn. Indien dat niet mogelijk is, dient het water vastgehouden te worden in aan te leggen bergingsgebieden en pas in laatste instantie dient het water te worden afgevoerd naar zee. In het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 (en geactualiseerd in 2008) hebben het Rijk, het IPO, de UvW en de VNG hierover afspraken en maatregelen vastgelegd en zijn taken en verantwoordelijkheden verdeeld. Kern van het bestuursakkoord is het gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de zorg de Nederlandse watersystemen in 2015 'op orde' te hebben, zowel wat betreft de veiligheid, het voorkomen van wateroverlast als de zorg voor de waterkwaliteit. Belangrijk element hierbij is de watertoets (zie hiervoor).<sup>60</sup> In de Nota Ruimte,<sup>61</sup> waarin het nationale ruimtelijke beleid is neergelegd, wordt water als een van de sturende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte beschouwd en dit sluit inhoudelijk aan bij het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water.' In de AMvB Ruimte en de provinciale ruimtelijke verordeningen kan op bindende wijze worden geregeld met welke onderwerpen en op welke wijze rekening dient te worden gehouden met waterstaatkundige belangen.

55 Zie ABRvS 12 februari 2014, 201305672/1/A4; ABRvS 24 december 2013 nrs. 201303844/1/R1 en 201210970/1/A4, AB 2014, 72 m.nt. Handgraaf.

56 Rb. Middelburg, 29 januari 2008, Awb 07/389.

57 Kamerstukken II 2001/02, 28 218, nr. 3, p. 3.

58 Commissie waterbeheer 21e eeuw 2000. Dit rapport is met name uitgebracht naar aanleiding van de extreme regenval van het najaar in 1998.

59 Kabinetsnota Anders omgaan met water (Kabinetsnota 2000).

60 Art. 3.1.6 Bro. Zie uitvoeriger Groothuijse 2009, p. 304 met aldaar verdere literatuurverwijzingen.

61 Ministerie van VROM, Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling, 2006.

In 1997 is door de toenmalige Ministers van VenW en VROM de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier vastgesteld, om de bestaande ruimte voor de rivier te kunnen behouden door nieuwe ontwikkelingen in het winterbed van de grote rivieren tegen te gaan op basis van het uitgangspunt 'nee-tenzij'.<sup>62</sup> De Beleidslijn speelde een rol bij besluitvorming op grond van de WRO/Wro en de voormalige Wet beheer rijkswaterstaatswerken. In de herziene Beleidslijn grote rivieren is het strenge regime iets versoepeld en worden er meer ontwikkelingen toegestaan mits aan de doelstellingen van de Beleidslijn grote rivieren wordt voldaan.<sup>63</sup> Door de Beleidslijn worden nieuwe ontwikkelingen in het winterbed van de grote rivieren geweerd. De beleidslijn bevat een afwegingskader voor de watervergunningverlening en is juridisch gezien een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. Op dit moment is de beleidslijn bijvoorbeeld van groot belang voor de ontwikkeling van het programma Waalweelde, dat als belangrijkste doel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap heeft en daarbij aspecten van veiligheid, natuur, bedrijvigheid, wonen, recreatie en toerisme, cultuurhistorie, energie en klimaat geïntegreerd in de projectbesluitvorming beoogt te betrekken.<sup>64</sup>

## 10. De PKB Ruimte voor de Rivier

Om meer ruimte voor water te creëren is de PKB Ruimte voor de Rivier tot stand gebracht, die maatregelen bevat voor de herinrichting van de grote rivieren. Met de herinrichtingsmaatregelen wordt bijgedragen aan het voldoen aan de veiligheidsnormen en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.<sup>65</sup> Ook hier blijkt de sterke relatie tussen water en ruimtelijke ordening. De PKB kent weliswaar een dubbele doelstelling, maar de waterveiligheidsdoelstelling is de primaire doelstelling. De PKB Ruimte voor de Rivier bevat een scala van inrichtingsmaatregelen variërend van onder meer dijkverlegging, dijkversterkingen, het graven van nevengeulen of hoogwatergeulen, het verbreden van het winterbed van de rivier,<sup>66</sup> uiterwaardvergravingen, het aanpassen van kribben bij de grote rivieren tot ruimtereserveringen zodat noodzakelijke maatregelen in de toekomst uitgevoerd kunnen worden. Bekende voorbeelden zijn de dijkverlegging bij Lent (Nijmegen) om de flessenhals

62 Stcrt. 1997, 87.

63 Scrt. 12 juli 2006, 133 en Kamerstukken II 2005/06, 30 462, nr. 1. Zie voor de wijze van toetsing bijvoorbeeld ABRvS 7 mei 2014, nr. 201306668/1/A4; ABRvS, 11 februari 2009, AB 2009, 67 m.nt. AvH; ABRvS 17 juni 2009, AB 2009, 263 m.nt. AvH (Waterpark Grave); ABRvS 28 mei 2008, AB 2008, 237 m.nt. AvH (Vernieuwen oeverbescherming); ABRvS 16 januari 2008, AB 2008, 94 m.nt. AvH (ligplaats woonboot); ABRvS 16 november 2005, M en R 2006, 32; ABRvS 5 oktober 2005, M en R 2006, 33 en ABRvS 17 augustus 2005, M en R 2006, 34 allen m.nt. FG (drie uitspraken over de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier).

64 Zie uitvoeriger <http://www.waalweelde.nl/>.

65 Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 080, nr. 23. Na inwerkingtreding van de Wro moet de PKB worden aangemerkt als een structuurvisie. Zie uitvoerig: Groothuijse 2009.

66 ABRvS 15 februari 2012, nr. 201108894/1/R1; ABRvS 5 december 2007, MenR 2008, 47 m.nt. HvR (Rivierverruiming Ingense waarden, Wm- vergunning voor baggerdepot); ABRvS 5 december 2007, MenR 2008, 4 m.nt. C.L. Knijff en HvR (Ingense waarden).

in de Waal te verbreden<sup>67</sup>, de ontpoldering van de Noordwaard,<sup>68</sup> de rivierverruimende maatregelen in de IJssel<sup>69</sup> en de maatregelen in de Overdiepse Polder in Noord-Brabant, waarbij de polder buitendijks gebied wordt, landbouwgronden worden heringericht, boerderijen op terpen worden geplaatst en de bestemming 'landbouw met waterberging' wordt.<sup>70</sup> In beginsel ligt het het meest voor de hand projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier met behulp van het instrumentarium uit de Waterwet te realiseren. In de praktijk blijkt echter dat veel Ruimte voor de Rivier projecten worden uitgevoerd op basis van het ruimtelijk instrumentarium, zoals het rijks- of provinciale inpassingsplan.<sup>71</sup>

## 11. Bergingsgebieden

In de Waterwet is een nieuwe regeling voor bergingsgebieden opgenomen.<sup>72</sup> Een *bergingsgebied* is in art. 1.1 gedefinieerd als: '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'.<sup>73</sup> Het bergingsgebied maakt integraal deel uit van het watersysteem: dat wil zeggen van een 'samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken'. Een bergingsgebied is dus geen noodoverloopgebied, want een noodoverloopgebied maakt geen deel uit van het watersysteem.<sup>74</sup> Bergingsgebieden moeten ook worden onderscheiden van oppervlaktewaterlichamen. De gronden die behoren tot een oppervlaktewaterlichaam, zoals oevers en het winterbed van rivieren, zijn bewust uitgesloten van het begrip bergingsgebied, omdat deze gronden vanwege hun ligging een natuurlijke bergingsfunctie vervullen.

De precieze afbakening van oppervlaktewaterlichamen is doorslaggevend voor de vraag of gronden die in planologische zin voor waterstaatkundige doeleinden zijn

67 ABRvS 21 juni 2012, nr. 201204832/2/R2.

68 Zie de bestuurlijke Samenwerkingsovereenkomst Ontpoldering Noordwaard, Stcrt. 2010, 21 mei 2010.

69 Zie P.J.J. van Buuren en F.A.G. Groothuijse, 'Hoog water in de IJssel, Over ruimtelijke besluitvorming ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Weids water: opstellen over waterrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2006, p. 331-352.

70 Zie hierover ABRvS 25 oktober 2013, nrs. 201307468/1/R2 en 201307468/2/R2; ABRvS 21 april 2010, nr. 200905509/1/R3, 200906840/1/R1 en 200906847/1/R2. Zie ook: Van Rijswijk, Freriks & Van Doorn-Hoekveld 2013.

71 H.F.M.W. van Rijswijk, A.A. Freriks en W.J. van Doorn-Hoekveld, 'De juiste weg: projectbesluitvorming in het overstromingsrisicobeheer', in: P.J.J. van Buuren e.a. (red.), *Toonbeelden. Gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier*. Deventer: Kluwer 2013, p. 129-144.

72 F.A.G. Groothuijse, 'Bergingsgebieden uniform geregeld in de Waterwet. De aanwijzing, aanleg, regulering en ingebruikname van bergingsgebieden onder de Waterwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010-9, 158, p. 852-864.

73 Zie voor de realisering van bergingsgebieden in de bestemmingsplanprocedure: ABRvS 16 juni 2010, nr. 200904325/1/R3.

74 Commissie Noodoverloopgebieden 2002.

bestemd, ook daadwerkelijk bergingsgebieden in de zin van de Waterwet zijn. Daarbij kan het zowel gaan om de bestemming in een bestemmingsplan, een provinciaal inpassingsplan<sup>75</sup> als door middel van de omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan op grond van de Wabo (het voormalige projectbesluit uit de Wro).<sup>76</sup> Problematisch bij de feitelijke afbakening van oppervlaktewaterlichamen is dat die afbakening steeds per geval zal moeten worden beoordeeld en ook in de loop van de tijd aan verandering onderhevig kan zijn. De legger geeft aan wat de begrenzing van een oppervlaktewaterlichaam is.<sup>77</sup>

Een bergingsgebied wordt aangewezen indien de waterbeheerder na inventarisatie van de wateropgave concludeert dat er extra ruimte voor waterberging nodig is en besluit waar die het beste kan worden gesitueerd. Om het bergingsgebied daadwerkelijk als zodanig aan te kunnen wijzen is planologische medewerking van de gemeente nodig, omdat het gebied ook bestemd moet worden met een waterstaatkundige bestemming.<sup>78</sup> Planschadevergoedingen worden door de waterbeheerder vergoed.<sup>79</sup> Voor de inrichting van een waterberginggebied moet een projectplan worden gemaakt.<sup>80</sup> Indien de waterbeheerder geen eigenaar is van de grond kan een zakelijk recht worden gevestigd, een gedoogplicht als bedoeld in art. 5.24 Waterwet worden opgelegd of tot onteigening worden overgegaan.<sup>81</sup>

75 Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 april 2010, AB 2010, 149 m.nt. A.A.J. de Gier (provinciaal inpassingsplan Overdiepse polder) en ABRvS 29 april 2009, AB 2010, 139 m.nt. A.A.J. de Gier (Facetbestemmingsplan Noodbergingsgebieden Onner- en Oostpolder, polder Lappenvoort en polder het Oosterland).

76 Zie eveneens Groothuijse 2009, p. 177-179.

77 Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 88. Blijkens de memorie van toelichting bij de Waterwet wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad van 30 november 1982, AB 1983, 265 over het begrip oppervlaktewater uit de Wvo. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich in haar uitspraak van 20 november 2002, nr. 200105188/1 bij de omschrijving van de Hoge Raad aangesloten.

78 Zie voor de verschillende mogelijke bestemmingen: Gilissen, Kevelam en Van Rijswijk 2014 en Groothuijse 2009, uitvoeriger over bergingsgebieden. Zie voor jurisprudentie bijvoorbeeld ABRvS 12 februari 2014, nr. 201308051/1/R6; ABRvS 29 januari 2014, nr. 201207404/1/R2 en 201307572/1/R2; ABRvS 16 februari 2011, nr. 201006747/1; ABRvS 2 februari 2011, nr. 201003895/1; ABRvS 31 december 2008, AB 2009, 41 m.nt. AvH (vrijstelling van bestemmingsplan voor inrichting en gebruik noodbergingsgebied); ABRvS 25 mei 2005, MenR 2005, 74 m.nt. FG (bestemmingsplan-regeling voor waterberging, planschade); ABRvS 22 juni 2005, MenR 2006, 17 m.nt. HvR (specialiteitsbeginsel bij keurontheffing, financiële compensatie in plaats van ruimte voor waterberging); ABRvS 29 juni 2005, MenR 2005, 73 m.nt. FG (wegbestemmen bedrijf t.b.v. waterberging); ABRvS 23 augustus 2006, MenR 2006, 97 m.nt. FG (aanwijzing waterretentiegebied in bestemmingsplan); ABRvS 29 april 2009, MenR 2009, 100 m.nt. FG (aanwijzing bergingsgebied in bestemmingsplan, schaderegelings waterschap, verhaalbaarheid extra kosten voor hoogwaterbestendig bouwen); ABRvS 15 juli 2009, MenR 2009, 84 m.nt. FG (opnemen gedoogplicht tijdelijke waterberging in de keur, reikwijdte autonome verordenende bevoegdheid waterschap); ABRvS 29 april 2009, MenR 2009, 100 m.nt. FG (aanwijzing bergingsgebied in bestemmingsplan, schaderegelings waterschap, verhaalbaarheid extra kosten voor hoogwaterbestendig bouwen).

79 W.J. van Doorn-Hoekveld, 'Schadevaststelling bij nadeelcompensatie', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2013-8, 108, p. 716-727; W.J. van Doorn-Hoekveld, 'Schadevergoeding', in: H.J.M. Havekes & P.J. de Putter (red.), *Wegwijzer Waterwet 2014*, Deventer: Kluwer 2013. Zie eveneens ABRvS 2 april 2014, nr. 201310286/1/R6 en ABRvS 31 oktober 2012, AB 2013, 135 m.nt. Van Doorn-Hoekveld.

80 ABRvS 25 april 2012, MenR 2012, 106 en 114 m.nt. Groothuijse, AB 2012, 178 m.nt. AvH.

81 Zie F.A.G. Groothuijse, 'Bergingsgebieden uniform geregeld in de Waterwet. De aanwijzing, aanleg, regulering en ingebruikname van bergingsgebieden onder de Waterwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010-9, 158, p. 852-864 en ABRvS 17 april 2013, nr. 201208771/1/A4.

## 12. Naar een nieuw waterveiligheidsbeleid

Omdat de huidige veiligheidsnormering is gebaseerd op een gemiddelde overschrijdingskans en deze niet helemaal een goed beeld geeft van het overstromingsrisico, is het voornemen de overschrijdingskans aan te vullen met een overstromingskans van het door een dijkkring beschermd gebied (art. 2.2. lid 2 Waterwet). Deze benadering geeft betere mogelijkheden zwakke schakels in een dijkkring aan te wijzen, omdat rekening kan worden gehouden met alle oorzaken die kunnen leiden tot het 'falen' van een waterkering. De benadering geeft ook de mogelijkheid prioriteit te geven aan zwakke schakels bij dijkverbeteringen. Met het project Veiligheid Nederland in Kaart en in de beleidsverkenning Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw zijn faalmechanismen van primaire waterkeringen in kaart gebracht.<sup>82</sup>

In haar zogenaamde 'aprilbrief' uit 2013<sup>83</sup> schetst de minister van IenM haar plannen voor de vernieuwing van het waterveiligheidsbeleid. Dit zal nader worden uitgevoerd in het kader van het Deltaprogramma en de Deltabeslissingen Waterveiligheid en Ruimtelijke Adaptatie zullen nader richting geven aan het beleid. Het nieuwe waterveiligheidsbeleid lijkt een van de grootste taboes in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid te doorbreken. Daar waar nu slechts zeer beperkt aandacht is voor de mogelijke gevolgen van een overstroming – 'dat gebeurt in Nederland niet' – wordt in het nieuwe beleid duidelijker kenbaar dat een overstroming kan plaatsvinden en wordt gericht beleid ontwikkeld voor de situatie dat er wel een ernstige overstroming plaatsvindt. Dat is een verstandige benadering.

In de literatuur wordt betoogd dat een gecombineerd waterveiligheidsbeleid – waarin meerdere strategieën tegelijk worden ontwikkeld – de samenleving het meest weerbaar maakt.<sup>84</sup> Voor Nederland betekent dit dat naast preventie – het voorkomen van overstromingen door water de ruimte te geven die het nodig heeft – (1) en het bouwen van dijken (2) er meer aandacht zou moeten komen voor waterveiligheid in de ruimtelijke ordening, door bouwwerken en infrastructuur beter bestendig te maken tegen overstromingen (mitigatie) (3) en dat er een goed systeem van rampenbestrijding en crisismanagement is (4). Ten slotte dient er beleid te worden ontwikkeld voor het herstel na een overstroming, bijvoorbeeld door de introductie van verzekeringen of andere compensatiemechanismen (5). Op dit moment vindt er een meerjarig Europees onderzoek plaats hoe deze verbreding van het waterveiligheidsbeleid het beste vorm gegeven kan worden.<sup>85</sup>

De meeste elementen van deze meervoudige strategie zijn nu al terug te vinden in het Nederlandse veiligheidsbeleid, maar kunnen verder worden ontwikkeld. Dit idee

82 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Veiligheid Nederland in Kaart, Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's, Den Haag november 2005.

83 Brief van de Minister van IenM van 26 april 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 400-J, nr. 19.

84 D. Hegger e.a., Assessing Stability and Dynamics in Flood Risk Governance, An Empirically Illustrated Research Approach, Water Resources Management, 2014, DOI 10.1007/s11269-014-0732-x, 2014.

85 Zie de steeds geactualiseerde website [www.starflood.eu](http://www.starflood.eu).

van Meerlaagse veiligheid is voor het eerst in het Nederlandse beleid geïntroduceerd in het Nationaal Waterplan 2009-2015 en wordt verder vormgegeven in het kader van het Deltaprogramma en de Deltabeslissingen. Vooralsnog blijft preventie en het beschermen door middel van waterkeringen met wettelijke veiligheidsnormen het uitgangspunt en blijft op de waterbeheerder de verplichting rusten aan de veiligheidsnormen te voldoen. De rol voor het ruimtelijke spoor zal vooral van belang zijn bij het nemen van additionele maatregelen die nodig zijn om Nederland aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie), en niet zozeer om aan de huidige veiligheidsnormen te voldoen. Bij een verdere ontwikkeling van het concept Meerlaagse veiligheid is denkbaar dat een deel van de zorgplicht om overstromingen te voorkomen kan verschuiven naar het bevoegd gezag in de ruimtelijke ordening. Die kan aan deze zorgplicht voldoen door te werken aan een duurzame ruimtelijke inrichting op een wijze die de gevolgen van overstromingen beperkt. Veranderingen in het waterveiligheidsbeleid zullen echter niet zonder slag of stoot plaatsvinden, het is nu eenmaal makkelijker om bestaande praktijken voort te zetten dan te kiezen voor nieuwe werkwijzen, welke gebaseerd zijn op andere uitgangspunten. Bij veranderingen zijn er nu eenmaal altijd mensen die voordeel hebben van nieuw beleid, terwijl anderen er wellicht op achteruit gaan.<sup>86</sup>

Het nieuwe veiligheidsbeleid zal gebaseerd zijn op drie leidende uitgangspunten.

In de eerste plaats wordt voor iedereen die binnendijs ('achter de dijk') woont voorzien in een *basisveiligheidsniveau*, uitgaande van een individueel overlijdensrisico, waarbij de kans op overlijden voor een individu ten gevolge van een overstroming niet groter mag zijn dan 1 op de 100.000 per jaar ( $10^{-5}$ ).<sup>87</sup> Dit veiligheidsniveau wordt niet alleen bereikt door waterkeringen en andere verdedigingswerken, maar door een combinatie van waterkeringen en evacuatiemogelijkheden. De benadering biedt de mogelijkheid gebiedsgericht differentiatie aan te brengen in het waterveiligheidsbeleid. In bepaalde gebieden zal het uitgangspunt een preventieve aanpak door middel van dijken blijven, in andere gebieden zullen mensen te maken krijgen met een lager beschermingsniveau tegen overstromingen, maar naar verwachting verbeterde evacuatiemogelijkheden.

Omdat sommige overstromingen kunnen leiden tot ernstige maatschappelijke ontwrichting kiest de minister er in de tweede plaats voor extra te kunnen investeren in gebieden waar een overstroming tot *maatschappelijke ontwrichting* in de vorm van grote aantallen slachtoffers of grote economische schade kan leiden. Gezien de beschikbare kaarten met overstromingsrisico's in Nederland kan worden verwacht

86 J. Tennekes e.a., 'Out of the Comfort Zone: Institutional Context and the Scope for Legitimate Climate Adaptation Policy', Journal of Environmental Policy & Planning 2013, DOI:10.1080/1523908X.2013.836961.

87 Voor overige externe risico's geldt een norm van  $10^{-6}$ .

dat deze investeringen met name in de Randstad, het Rivierengebied, de regio Rijnmond-Drechtsteden en Almere plaats zullen vinden. Ook nu is het overigens al zo dat bijvoorbeeld dijkkring 14 een veel hoger beschermingsniveau kent dan de meeste andere dijkringen.

Als derde uitgangspunt geldt dat er bijzondere aandacht dient te zijn voor vitale en kwetsbare infrastructuur die van groot belang is voor het functioneren na een overstroming. Te denken valt aan de reguliere infrastructuur (wegen etc.) maar ook nutsvoorzieningen (drinkwater, energie, ict), ziekenhuizen et cetera.

### 13. De Omgevingswet

In juni 2014 is het wetsvoorstel voor een Omgevingswet aan de Tweede Kamer aangeboden. De wet beoogt een vergaande integratie van wetgeving op het terrein van het Omgevingsrecht. De wet voorziet niet zozeer in een integratie van de huidige toetsingskaders, maar veeleer in een vergaande procedurele integratie. Bovenal beoogt zij de nu complexe omgevingsrechtelijke wetgeving eenvoudiger te maken en meer flexibiliteit te bieden bij decentrale besluitvorming. Zo wordt gekozen voor meer open normen en minder gedetailleerde voorschriften. Uit een groot empirisch onderzoek naar de wijze waarop regelgeving het beste kan worden vormgegeven om duurzame gebiedsontwikkeling mogelijk te maken blijkt echter dat open normen niet perse leiden tot meer flexibiliteit en meer duurzame ontwikkeling. Open normen worden vaak door het bestuur zelf door middel van beleidsregels weer nader ingevuld.<sup>88</sup> De Omgevingswet beoogt dat het bevoegd gezag in de ruimtelijke ordening vaker besluiten zal kunnen nemen die zijn toegespitst op de lokale situatie en bevoegdheden. Daarbij bestaan ruimere mogelijkheden om van wettelijke normen af te wijken, alhoewel nog niet precies duidelijk is hoe groot die ruimte exact zal zijn. De bij de wet behorende uitvoeringswetgeving is namelijk bij het schrijven van deze bijdrage (juli 2014) nog niet bekend. Tegelijkertijd kent de Omgevingswet sterke instrumenten voor hogere overheden om sturend op te treden. Het is dus eveneens onduidelijk hoeveel ruimte er voor de decentrale overheden daadwerkelijk overblijft.<sup>89</sup>

De OESO ziet goede mogelijkheden om in de Omgevingswet de relatie tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer te verbeteren.<sup>90</sup> Om ook de waterbelangen goed te kunnen beschermen beveelt zij een sterkere rol voor de watertoets aan en een billijker verdeling van de kosten die worden veroorzaakt door ruimtelijke ontwikkelingen. De OESO vraagt ook meer aandacht voor de relatie tussen waterkwaliteit en ruimtelijke ordening. Ook het verplichte rioleringsplan kan de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau faciliteren.

88 A.W.G.J. Buijze, 'Mogelijke vormen van regulering bij gebiedsontwikkeling,' in: Natasja Teesing (ed), *Duurzame gebiedsontwikkeling: over vormen van regulering en de rol van aanbesteding*, Vereniging voor Milieurecht/Bju, Den Haag 2014, pp. 13-30.

89 Zie ook het advies van de Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving over de Omgevingswet: *Advies voorontwerp Omgevingswet*, Den Haag, mei 2013.

90 OESO, *Water Governance in the Netherlands, Fit for the Future?*, Parijs, 2014.

Helaas is van deze aanbevelingen in de Omgevingswet niets terug te vinden. De watertoets lijkt – althans in de wettekst – verdwenen, en ook het verplichte gemeentelijk rioleringsplan – waarin op dit moment een deel van de verplichtingen van de Richtlijn overstromingsrisicobeheer is geïmplementeerd en dat inzicht geeft in de gemeentelijke watertaken verdwijnt.

Daarentegen kiest de wetgever in de Omgevingswet voor meer algemeen geformuleerde afstemming tussen ruimte en water (en de overige delen van het omgevingsrecht) door het voor juristen moeilijk te hanteren begrip 'co-actorschap', zonder nadere aanduiding van de reikwijdte van ieders verantwoordelijkheden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving moet op basis van vertrouwen en samenwerking vanzelf goed komen.

### 4. Inspiratie uit het buitenland

Op dit moment vindt een groot vergelijkend onderzoek plaats naar de wijze waarop 6 EU lidstaten omgaan met overstromingsrisico's vanuit rivieren, waarbij per land drie case studies in stedelijke gebieden nader worden onderzocht.<sup>91</sup> Het gaat om een vergelijking tussen Nederland, België, Engeland, Zweden, Frankrijk en Polen. De hypothese die aan het onderzoek ten grondslag ligt is dat overstromingsrisicobeheer het beste is als er een diversiteit van strategieën bestaat, variërend van 1) preventie (niet bouwen waar overstromingsrisico's bestaan), 2) bescherming (het bouwen van dijken en andere infrastructurele werken), 3) mitigatie (in het ruimtelijke spoor of door bouwvoorschriften), 4) voorbereiding op overstromingen (door waarschuwingssystemen en evacuatiesystemen) en 5) herstel na een overstroming.

Uit bovenstaand overzicht is duidelijk geworden dat in **Nederland** de grootste nadruk ligt op bescherming (2) en in mindere mate op mitigerende maatregelen in het ruimtelijk spoor (3). Een grotendeels preventieve benadering is in Nederland, vanwege de grote overstromingsrisico's in grote delen van het land en het intensieve landgebruik niet goed mogelijk. Mitigatie is iets wat van oudsher al onder het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' uit de Wro kan worden geschaard. Een ruimtelijke ordening waarbij de risico's op overstromingen voor de bevolking en mogelijke grote economische schade door het bouwen op verkeerde plaatsen of op verkeerde wijze niet voldoende wordt meegenomen kan immers moeilijk als 'goed' worden bestempeld. Deze algemene wijze waarop in de ruimtelijke ordening rekening dient te worden gehouden met waterstaatkundige belangen heeft in het verleden echter niet kunnen verhinderen dat er veel op daarvoor ongeschikte plaatsen

91 Zie [www.starflood.eu](http://www.starflood.eu). Zie eveneens: D. Hegger, P. Driessen, C. Dieperink, M. Wiering, T. Raadgever, M. van Rijswijk, *Assessing Stability and Dynamics in Flood Risk Governance, An Empirically Illustrated Research Approach*, Water Resources Management, DOI 10.1007/s11269-014-0732-x, 2014. Met dank aan de volgende onderzoekers: Zweden: S. Goytia-Casermeiro, E. Spegel, K. Ek, M. Pettersson, Jacob Lewandowski, Polen: A. Chorynski, P. Matczak, Z. Kundzewicz, België: H. Mees, A. Crabbé, C. Suykens, J. Beyers, Engeland: M. Alexander, S. Priest, S. Tapsell, C. Green, S. Homewood, P. Micou, D. Parker, Frankrijk: C. Larrue, M. Gralépois, M. Fournier, C. Manson, J. Trémorin, L. Lévy, T. Thuillier, T. Schellenberger, S. Bruzzone, Nederland: M. Kaufmann, M. Wiering, D. Lieferink, W. van Doorn-Hoekveld, H. Gilissen, J. Kevelam en H. van Rijswijk.

is gebouwd. Dat geldt zowel voor het bouwen in het winterbed van rivieren, het bouwen in diepe polders, bouwen op plaatsen die steeds meer drainage vergen en daarmee een vicieuze cirkel veroorzaken van het steeds verder moeten verlagen van het waterpeil. Juist omdat in de ruimtelijke ordening onvoldoende rekening werd gehouden met waterstaatkundige belangen is meer specifiek instrumentarium ontwikkeld om de afhankelijkheid tussen water en ruimte beter te kunnen reguleren. Die instrumenten zijn hiervoor uitvoerig beschreven en geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een golfbeweging: van de vroegere algemene afstemming tussen de diverse gebruiksfuncties in het ruimtelijke spoor naar specifieke afstemmingsconstructies om waterstaatkundige belangen een duidelijkere en sterkere plaats te geven in de ruimtelijke besluitvorming, naar weer meer algemene afstemming onder het toekomstig regime van de Omgevingswet met gedeelde (maar vooralsnog onduidelijke) verantwoordelijkheden binnen het concept Meerlaagse veiligheid. Dat is een opmerkelijke ontwikkeling, want met de in de afgelopen decennia ontwikkelde afstemmingsinstrumenten zijn de risico's voor bouwen op onverantwoorde plaatsen aanzienlijk afgenomen, hoe vervelend dat voor sommige projectontwikkelaars en gemeenten ook is. Hier wrekt zich het feit dat de Omgevingswet tot stand is gebracht zonder een evaluatie van de huidige wetgeving waardoor goed werkende instrumenten misschien verloren gaan en huidige problemen wellicht niet worden opgelost.

Dat doet de vraag rijzen hoe andere landen met de relatie water en ruimte omgaan. Is daar een zelfde ontwikkeling te zien? Kennen zij instrumenten die voor ons als inspiratie kunnen dienen? In het Starflood onderzoek wordt aan de afstemming tussen water en ruimte nadrukkelijk aandacht geschonken en op dit moment wordt gewerkt aan landenrapporten waarin beleid en wetgeving gedetailleerd uiteen worden gezet. De definitieve landenrapporten zullen naar verwachting in september of oktober 2015 op de website worden geplaatst, maar uit de voorlopige onderzoeksresultaten kan het volgende worden afgeleid.

**Frankrijk** is de laatste jaren getroffen door een aantal ernstige overstromingen, zowel vanuit zee, de rivieren als in stedelijk gebied. Frankrijk kent een sterk centralistische staat, waarbij pas recent (voor ruimtelijke ordening sinds 1983) gekozen wordt voor meer decentralisatie. Sinds 1930 zijn er mogelijkheden om ruimte vrij te houden om 'ruimte voor water' te behouden of te creëren. Er is echter geen integraal waterbeheer of een integrale Waterwet zoals in Nederland. Dat maakt de afstemming tussen de vijf strategieën zoals hiervoor beschreven lastig. In het algemeen werkt het systeem als volgt: in nationale wetgeving zijn beginselen of uitgangspunten neergelegd waar de lagere overheden in het ruimtelijke spoor ondanks de toegekende beleidsvrijheid rekening mee moeten houden. Een belangrijk beginsel is dat alle ruimtelijke plannen bij dienen te dragen aan het voorkomen van natuurlijke risico's, zoals bijvoorbeeld overstromingen. Voorts is er een wettelijke afstemming tussen waterplannen en ruimtelijke plannen en de waterplannen werken door in de vergunningverlening in het ruimtelijk spoor. Na grote overstromingen in 1987 bestaat er een verplichting om in gemeentelijke plannen nadrukkelijk rekening te houden met

natuurlijke (inclusief overstromings) risico's. Plannen met betrekking tot overstromingsrisico's worden sinds begin van de 21<sup>e</sup> eeuw gemaakt en sinds de overstromingen aan de Franse kust vanwege de Xynthia storm waarbij tientallen doden vielen geldt deze verplichting ook voor overstromingen vanuit zee. Andersom dienen risicobeheersingsplannen weer rekening te houden met het landgebruik, maar deze verplichting is niet nader wettelijk uitgewerkt. Belangrijkste bevoegd gezag voor overstromingrisicobeheer is de gemeente, vanwege een algemene verplichting zorg te dragen voor de veiligheid van haar inwoners. Bevoegdheden in het ruimtelijk spoor zijn daarbij van groot belang en betekenen dat ook vergunningen om te bouwen kunnen worden geweigerd indien dit leidt tot een vergroting van de risico's voor de bevolking. Er is echter geen specifieke wetgeving die ziet op mitigatie: het expliciet rekening houden met waterstaatkundige belangen en overstromingsrisico's in het ruimtelijk spoor. Daar wordt nu invulling aan gegeven door op lokaal niveau richtlijnen te ontwikkelen. Onze Franse collega's van de universiteit van Tours verklaren de gebrekkige afstemming door te wijzen op de goede nationale compensatieregelingen die in werking treden indien er schade op treedt door overstromingen, het zogenaamde CAT-NAT systeem. Als schade toch wel wordt vergoed, stimuleert dat niet er beter rekening mee te houden in het ruimtelijk spoor.

**Polen** is de afgelopen jaren eveneens vele malen getroffen door ernstige overstromingen. De relatie water en ruimte werd sterk beïnvloed door het voormalige communistische en centralistische overheidssysteem, waarbij het begrip veiligheid met name militair werd ingevuld en er sprake was van een sterk centraal gestuurde staat. Tot 1997 was er nauwelijks een relatie tussen water en ruimtelijke ordening. Na de overstromingen van de Oder in 1997 werd met behulp van geld van de Wereldbank en later EU gelden een soort Ruimte voor de Rivier programma gestart en werd ruimte voor waterretentie gecreëerd. Onze collega's van de Universiteit van Poznan wijzen er echter op dat het lastig is draagvlak te krijgen voor deze maatregelen omdat ruimte voor water – eventueel gecombineerd met natuurontwikkeling of verbetering van ruimtelijke kwaliteit – over het algemeen ten koste gaat van ruimte voor de landbouw of andere economische ontwikkelingen. Een reden die ook zeer herkenbaar is in de Nederlandse context en een belangrijke reden is om toch vaak te bouwen op plaatsen die daar niet geschikt voor zijn. Bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening liggen op lokaal/gemeentelijk niveau en voor water op nationaal (wetgeving) en provinciaal (planning) niveau. Het bouwen van dijken en andere infrastructurele werken is toebedeeld aan speciale waterautoriteiten, vergelijkbaar met regionale directies van Rijkswaterstaat in Nederland, maar deze organisaties dragen weer niet de zorg voor waterbeheer in het algemeen. De overdracht van bevoegdheden naar het gemeentelijke niveau ging echter niet gepaard met de benodigde overdracht van financiële middelen, waardoor het daadwerkelijk rekening houden met waterstaatkundige belangen te wensen overlaat. Op dit moment wordt er dan ook nog steeds gebouwd in gebieden die gevoelig zijn voor overstromingen, met bijna ieder jaar overstromingen en schade als gevolg. Er wordt gewezen op de gebrekkige handhaving van bestemmingsplannen en bouwvoorschriften en op de gefragmenteerde wetgeving die door constante wetswijzigingen niet meer begrijpelijk en goed

toepasbaar is voor de praktijk. Op dit moment is er wetgeving die het bouwen in speciaal aangewezen gebieden verbiedt en die voor nieuwbouw of herbouw speciale bouwvoorschriften kent om rekening te houden met de gevolgen van overstromingen. Deze specifieke regeling lijkt goed te werken.

In **Zweden** kent men eigenlijk betrekkelijk weinig overstromingsrisico's en deze bestaan met name wanneer een dam dreigt te bezwijken. Maatschappelijk is er dan ook weinig aandacht voor overstromingen en daarmee voor de relatie water en ruimte. Ook in Zweden is pas recent een decentralisatie- (en privatiserings) tendens waarneembaar. Er is geen integrale waterwetgeving en waterkwaliteit is deel van de milieuwetgeving, terwijl elementen van waterkwantiteit en overstromingsrisicobeheer in meerdere wetten moeten worden gezocht. Ruimtelijke ordening is eveneens apart geregeld. Leidend voor alle sectorale wetgeving zijn echter een aantal wettelijk neergelegde uitgangspunten of beginselen (onder andere in de ruimtelijke wetgeving) die zorg moeten dragen voor een adequaat beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De beginselen werken door in zowel beleid (plannen) als besluiten (vergunningverlening). De ruimtelijke wetgeving kent enkele expliciete verboden om te bouwen in aangewezen gebieden.

**België** en met name Vlaanderen, kent sinds 2003 net als Nederland het uitgangspunt van integraal waterbeheer.<sup>92</sup> De Vlaamse (water)wetgeving kent enkele leidende beginselen, waaronder het beginsel dat water een van de ordenende principes in de ruimtelijke ordening is. Ruimtelijke ordening is in die zin onderdeel van overstromingsrisicobeheer.<sup>93</sup> Men kent eveneens de trits vasthouden-bergen-afvoeren en het uitgangspunt is dat water zoveel als mogelijk de ruimte moet worden gegeven. Sinds 1972 geldt een algemeen regime dat in overstromingsgebieden niet gebouwd mag worden of activiteiten verricht mogen worden zonder dat beschermende of compenserende maatregelen worden genomen. Vlaanderen kent eveneens de watertoets, die echter een veel ruimere reikwijdte en sterkere juridische betekenis heeft dan de Nederlandse variant. De Vlaamse watertoets ziet zowel op plannen, programma's en vergunningen, waarbij het niet alleen gaat om bouwvergunningen, maar ook om bijvoorbeeld milieuvergunningen. Onderzocht dient te worden of de voorgenomen activiteit schadelijke effecten op het waterbeheer kan hebben, en indien dat zo is dienen voorwaarden aan de vergunning te

92 Waarbij het kwaliteitsdeel van de vergunning deel uit maakt van de milieuvergunning.

93 Zie naast de in het najaar 2015 te publiceren rapporten in het kader van het Starflood-project ook: A. Carette en P. De Smedt, 'Het vernieuwde decreet integraal waterbeleid: sneller en beter?' TMR 2014, 576-602. P. De Smedt, 'Towards a New Policy for Climate Adaptive Water Management in Flanders: The Concept of Signal Areas', Utrecht law Review 2014, 107-125, [www.utrechtlawreview.org](http://www.utrechtlawreview.org); P. De Smedt, 'Waterwetgeving en ruimtelijke ordening', in B. Hubeau, W. Vandevyvere en G. Debersaques, Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Deel I, Brugge, die Keure, 2010, 1219-1263 en 'Wonen en ruimtelijke ordening', in dezelfde bundel, p. 1307-1343; P. De Smedt, 'Watertoets', De Juristenkrant, 2010, 218, 17.F. Maes & L. Lavrysen (eds.), Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland, p. 265-297, Die Keure, Brugge, 2003; L. Lavrysen en F.C.M.A. Michiels (red.), Milieurecht in de Lage Landen, Rechtsvergelijkende studies over de milieuvergunning, emissiehandel, de watertoets, natuurbescherming en bestuurlijke handhaving in Vlaanderen en Nederland, Boom juridische uitgevers, Den Haag 2004, p. 203-213.

worden verbonden. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op mitigerende en compenserende maatregelen. Indien deze voorwaarden de negatieve effecten niet kunnen beperken dient de vergunning te worden geweigerd. Dat neemt niet weg dat ook de Vlaamse variant verbeterd kon worden en dat is in 2010 en 2013 dan ook gebeurd. Belangrijkste problemen zagen op de onvoorspelbaarheid van de uitkomst van de watertoets, het te weinig vragen van advies aan de waterbeheerder en de gebrekkige handhaving. Dat zijn ook in Nederland herkenbare problemen met de watertoets. De Vlaamse watertoets is verbeterd door de advisering verplicht te stellen, het toepassingsbereik uit te breiden (naar onder meer natuur), de watertoets niet langer verplicht te stellen voor bepaalde meldingsplichtige activiteiten in het ruimtelijke spoor en de motiveringseisen bij de vergunningverlening te verzwaren.

Signaalgebieden zijn een nieuw instrument in het Vlaamse recht en de aanwijzing als signaalgebied beoogt het bouwen in nu nog niet verharde gebieden te voorkomen. Het is daarmee enigszins vergelijkbaar met onze Beleidslijn grote rivieren en de aanleg van retentiegebieden, met dien verstande dat meer in het algemeen ruimte voor water dient te worden behouden. Men onderscheidt drie typen signaalgebieden, variërend van gebieden die water voor langere tijd op natuurlijke wijze vast kunnen houden, reeds bestaande retentiegebieden en potentiële/toekomstige signaalgebieden. Onderzocht is welke ruimtelijke ontwikkelingen met bijbehorende ruimtelijke voorschriften mogelijk zijn in deze gebieden. Daar waar de ruimtelijke bestemming goed verenigbaar is met waterretentie geldt in beginsel de watertoets voor nieuwe ontwikkelingen in combinatie met bouwvoorschriften die rekening houden met de bergingsfunctie. In gebieden waar nu in beginsel gebouwd mag worden, maar waar nieuwe bebouwing niet past bij de retentiedoelstelling geldt een conserverend beleid (niet meer bouwen dan er nu is) en als de overstromingsrisico's laag zijn mag er gebouwd worden onder aanvullende voorwaarden. Indien de risico's wel groot zijn, worden er verdergaande maatregelen genomen, zoals bijvoorbeeld herbestemmen. Voor signaalgebieden geldt een uitvoeriger watertoets. Indien preventie of conservering van de bestaande situatie niet noodzakelijk is, gelden aanvullende voorschriften, zoals ten aanzien van voorgeschreven vloerpeilen, een verbod op ondergrondse kelders, en een verplicht logo om zowel kopers en huurders op de hoogte te stellen van de overstromingsrisico's. De logo's hebben een belangrijke functie in het kader van de bewustwording van de bevolking voor mogelijke overstromingsrisico's en dat zou ook voor Nederland een interessante optie zijn. Eerder is voor Nederland voorgesteld een waterparagraaf in koopcontracten op te nemen, maar de Vlaamse variant gaat verder door ook huurders te informeren over mogelijke overstromingsrisico's. Voorts zijn er voorzieningen voor onteigening, een recht van eerste koop door de overheid en een verplichting panden te kopen indien de eigenaar dat wenst omdat zijn bezit aanzienlijk minder waard is geworden.

De trits vasthouden-bergen-afvoeren is uitgewerkt in de milieuregeling en is vergelijkbaar met de gemeentelijke hemelwaterzorgplicht in Nederland. Aanvullend op dit regime zijn in de bouwregelgeving aanvullende voorschriften opgenomen om

hemelwateroverlast te voorkomen. Zo dient bij woningen een minimale opslagcapaciteit van regenwater te zijn ter grootte van 5000 liter. Interessant en stimulerend is de voorziening dat voor huizen met groene daken deze verplichting niet geldt.

Het Vlaamse Sigmaphan voor de Schelde is vergelijkbaar met het Nederlandse Deltaplan en programma en beoogt een integrale aanpak om het stroomgebied van de Schelde veilig en bewoonbaar te houden met voldoende ruimte voor economische en agrarische ontwikkeling. Opmerkelijk is dat in Vlaanderen de aandacht voor de relatie water en ruimte niet alleen toeneemt maar ook gedegen juridisch wordt ingebed. Dit is een geheel tegenovergestelde ontwikkeling als in Nederland.

In de winter van 2013/2014 is **Engeland** geteisterd geweest door ernstige overstromingen. Dat kan de indruk wekken dat we aan Engeland geen voorbeeld kunnen nemen. Toch kent ook Engeland enkele interessante oplossingen voor problemen waar we in Nederland mee te maken hebben.<sup>94</sup> Voorop gesteld moet worden dat de overheidsbemoeienis met overstromingen in Engeland aanzienlijk kleiner is dan in de overige besproken landen en dat er ook veel minder publieke middelen beschikbaar worden gesteld. In Engeland kent men geen veiligheidsnormen in verband met overstromingen, kosten-baten analyses bepalen daar of en wanneer bijvoorbeeld dijken of andere infrastructurele werken worden aangelegd. Historisch belangrijk is ook de bevoegdheid afwatering (ten behoeve van de landbouw) te reguleren. In het preventieve spoor maakt men met name gebruik van het ruimtelijk ordenings-instrumentarium, waarbij alle verschillende belangen integraal worden afgewogen. Ruimtelijke planning vindt met name plaats op lokaal niveau. Strategische plannen en ontwikkelingsplannen geven aan welke ontwikkelingen het beste op welke plaatsen plaats kunnen vinden. De Engelse ruimtelijke wetgeving is complex en gefragmenteerd, maar is gebaseerd op de uitgangspunten dat ruimtelijke planning met name een lokale aangelegenheid is, dat plannen up to date moeten worden gehouden en dat meervoudig ruimtegebruik wordt bevorderd. Bij het vaststellen van ruimtelijke plannen moet met externe omstandigheden die consequenties hebben voor het ruimtegebruik rekening worden gehouden. Overstromingsrisico's spelen daarbij een belangrijke rol en kunnen leiden tot het weigeren van vergunningen. Het Nationaal Kader voor Planning en Beleid schrijft voor dat decentrale overheden overstromingsrisico's in kaart moeten brengen. Het is aan de projectontwikkelaar of de aanvrager van een bouwvergunning om een risicoanalyse (Strategic flood risk assessment) te maken en aan te tonen dat de voorgenomen activiteiten geen negatieve consequenties voor het waterbeheer hebben of dat mitigerende of compenserende maatregelen zijn genomen. Dat is een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie, waar dit een taak van de overheid is. Voor de overheid geldt er eveneens een watertoets bij het vaststellen van een lokaal (bestemmings of ruimtelijk) plan: vergelijkbaar met de MER of de habitattoets dient er een watertoets (Sequential Test) plaats te vinden, waarbij er een risicoanalyse wordt gemaakt (Strategic flood risk assessment). Blijkt daaruit dat waterstaatkundige c.q. overstromingsrisico's niet

94 M. Wiering, C. Green, H.F.M.W. van Rijswijk, S. Priest, A. Keessen, The rationales of resilience in English and Dutch flood risk policies, *Journal of Water and Climate*, geaccepteerd.

voldoende worden ondervangen dan dient er een tweede toets plaats te vinden, indien men zich op een uitzondering wil beroepen om toch te bouwen: de Exception Test. Met behulp van beide testen dient te worden verzekerd dat de meest kwetsbare functies daar worden gesitueerd waar de risico's het kleinst zijn; dat er overstromingsbestendig wordt gebouwd en dat er voldoende evacuatiemogelijkheden zijn. Kleinere individuele bouwprojecten zijn uitgezonderd van de twee testen, maar dienen wel aan bovengenoemde randvoorwaarden te voldoen.

## 15. Conclusie

De relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening is nog steeds veel meer dan de watertoets en niet alleen in Nederland. In alle fasen in het beleidsproces – van beleid, normstelling, planvorming tot uitvoering – is de sterke relatie tussen beide beleids-terreinen zichtbaar. Nieuwe ontwikkelingen in Nederland betreffen het Deltaprogramma en de bijbehorende Deltabeslissingen, de nieuwe veiligheidsnormering en de ontwikkeling van het concept Meerlaagse veiligheid die beiden een sterkere rol voor het ruimtelijke beleid van provincies en gemeenten met zich brengen. Voor Nederland zal de verdere afstemming tussen water en ruimte plaatsvinden in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Daarbij kan inspiratie worden opgedaan in andere landen, waarbij de waarschuwingssystemen voor kopers en huurders in Vlaanderen een bijdrage kunnen leveren aan de door de OESO gesignaleerde 'awareness gap' in Nederland, de sterkere juridische binding van de watertoets (eveneens in Vlaanderen) of de verantwoordelijkheid neerleggen bij de projectontwikkelaar voor het veilig bouwen in overstromingsgevoelige gebieden zoals in Engeland gebeurt, interessante voorbeelden zijn. In die landen waar nu nog weinig aandacht wordt besteed aan een formele relatie tussen water en ruimte ziet men dat dit juist wordt ontwikkeld. Opmerkelijk is dat onder het regime van de Omgevingswet in het verleden in Nederland ontwikkelde afstemmingsmechanismen juist worden afgezwakt of een minder sterke juridische binding krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor de watertoets, het gemeentelijke rioleringsplan en de keuze om coördinatie en afstemming van beleid vorm te geven op basis van vertrouwen en 'co-actorschap'.

Het beloven spannende tijden te worden, zowel voor het waterbeheer als voor het ruimtelijk beleid. Een verschuiving van verantwoordelijkheden is nu al zichtbaar en zal in de toekomst alleen maar groter worden. Het is zaak dat alle partijen zich dit realiseren en zich er op voorbereiden.