# Water weren

Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen

F.A.G. Groothuijse

Water weren

Omslag foto: In het midden van de foto het huis van de familie Groothuijse in Beek onder water tijdens de watersnoodramp van 1926. De foto is afkomstig van www.hoogwaterplatform.nl.

© 2009, F.A.G. Groothuijse

Verzorging binnenwerk: G.J. Wiarda Instituut, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

ISBN 978-90-78066-25-5
NUR 823

# Water weren

## Het publiekrechtelijk instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen

## Restraining water

### Instruments of public law for the adaptation and protection of water systems in order to prevent and reduce water nuisance and flooding

(met een samenvatting in het Engels)
(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Utrecht op gezag van
de rector magnificus prof. dr. J.C. Stoof,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 5 juni 2009 des middags te 4.15 uur

door

Frank Antoon Gerard Groothuijse

geboren op 13 november 1978
te Rosmalen

**Promotoren:** Prof.dr. P.J.J. van Buuren
Prof.dr. H.F.M.W. van Rijswick

Dit proefschrift werd mogelijk gemaakt met financiële steun van Waterschap Rivierenland.

# Voorwoord

*Luctor et emergo* is een spreuk die niet alleen van toepassing is op de strijd die wij als Nederlanders al eeuwen tegen het water voeren en waaraan dit boek een klein steentje probeert bij te dragen, maar ook op het schrijven van dit proefschrift. De 'worsteling' ben ik niet in mijn eentje aangegaan, zonder de hulp van anderen was ik zeker niet 'boven' gekomen.[1] Op deze plaats wil ik dan ook de mensen bedanken die ervoor gezorgd hebben dat ik niet kopje onder ben gegaan. Daarbij kan ik helaas niet iedereen persoonlijk bedanken, omdat dit boek dan dubbel zo dik zou zijn geworden. Toch wil ik een aantal mensen in het bijzonder bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit boek.

In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar mijn promotoren Peter van Buuren en Marleen van Rijswick. Jullie hebben mij de ruimte gegeven om mijn eigen onderzoek op te zetten en uit te voeren. Als ik weer eens spijkers op laag water aan het zoeken was, wisten jullie me weer op het juiste spoor te zetten. Dank voor jullie steun en scherpzinnige commentaar op de conceptteksten. Ik heb jullie enthousiasmerende begeleiding altijd als zeer prettig ervaren.

Daarnaast ben ik mr. Th.G. Drupsteen, mr. A. van Hall, Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, Prof. mr. B.J. Schueler en Prof. mr. R. Uylenburg bijzonder erkentelijk voor hun bereidheid zitting te nemen in de leescommissie en voor hun waardevolle commentaar op het manuscript.

Titia Kloos, Titia Hijmans van den Bergh en Willemien Vreekamp-Douwes van het G.J. Wiarda Instituut dank ik voor het corrigeren en lay-outen van dit boek en voor de vertaling van de samenvatting.

De publicatie van dit onderzoek als dissertatie in combinatie met een handelseditie, werd mede mogelijk gemaakt door het Instituut voor Bouwrecht (IBR). Rob Kluitenberg van het IBR wil ik bedanken voor zijn goede zorgen bij de transformatie van een losse stapel papier tot een echt boek. Daarnaast ben ik hem dank verschuldigd voor het ontwerp van de mooie omslag van dit boek.

Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan Waterschap Rivierenland, dat het onderzoek financieel heeft ondersteund. Ik vind het lovenswaardig dat een orga-

1 Dat die worsteling mijn familie niet vreemd is, blijkt wel uit de foto op de omslag van de dissertatie-editie van dit boek. De foto is genomen in 1926 te Beek (bij Nijmegen) na een dijkdoorbraak ten gevolge waarvan het huis van mijn grootvader (midden op de foto) is overstroomd.

nisatie die zich in de dagelijkse praktijk bezig houdt met het *wonderlijke water* op deze wijze interesse toont in de wetenschappelijke aspecten van het *waardevolle werk* dat zij verricht.

Het grootste gedeelte van dit onderzoek heb ik verricht aan het Instituut voor (thans: Afdeling) Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht, dat ik altijd heb ervaren als een warm nest. Ik wil alle oud-collega's van SBR bedanken voor hun collegialiteit en de prettige sfeer waarin ik heb kunnen (samen)werken. Ik hoop dat ik in de toekomst nog veelvuldig met jullie mag samenwerken. Hoewel de borrels niet meer wekelijks plaatsvinden, ben ik verheugd dat ik met velen van jullie nog regelmatig het glas hef (of een bakje nootjes leeg eet).

Ook mijn huidige werkgever, het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam, ben ik veel dank verschuldigd. Niet alleen voor de goede en gezellige sfeer en de collegialiteit die ik het afgelopen jaar heb mogen ervaren en nog steeds ervaar, maar ook voor de mogelijkheid om in relatieve rust mijn proefschrift daadwerkelijk af te ronden. Ik ben blij dat ik deel uitmaak van zo'n hechte en toegewijde groep mensen. Bij jullie vond ik altijd een luisterend oor als het water me tijdens de afrondende fase over de schoenen liep. Dank daarvoor. In het bijzonder wil ik mijn collega's Mireille Bogaart en Pim Hazewindus bedanken voor hun bereidheid om op korte termijn delen van het concept door te lezen.

In het bijzonder wil ik op deze plaats de persoon bedanken die ervoor verantwoordelijk is dat ik aan dit onderzoek ben begonnen en die er in belangrijke mate aan heeft bijgedragen dat ik het ook heb afgerond. Het commentaar dat jij op mijn conceptstukken leverde was niet alleen zeer waardevol, ook de wijze waarop jij dat deed heeft mij gemotiveerd en geïnspireerd. De vragen die jij mij voorhield zetten me steeds aan om een stapje verder te denken. Vaak leidden die vragen tot levendige discussies en niet zelden tot het nuanceren, aanscherpen of omgooien van mijn betoog. Menig cafébezoeker, barman en collega zal de levendigheid van die discussies met verbazing hebben gade geslagen. Tonny, ik weet dat je niet graag bedankt wordt, maar hierbij doe ik het toch.

Bas en Hendrik-Nanne, mijn paranimfen en al ruim 25 jaar mijn vrienden. Bedankt voor jullie vriendschap en hulp. Ik ben zeer vereerd dat jullie mij ook tijdens de promotie willen bijstaan.

Het past mij om op deze plaats mijn vrienden excuses te maken. Ik heb jullie de afgelopen tijd behoorlijk verwaarloosd. Desondanks zijn jullie me blijven steunen, waarvoor ik jullie dankbaar ben. Ik hoop dat ik met jullie de komende tijd wat van de verloren tijd kan inhalen.

Lieve pa, ma en zus, ook jullie heb ik met name in de afrondende fase van mijn proefschrift tekort gedaan. Jullie hebben echter nooit jullie belangstelling voor mijn onderzoek verloren. Ik ben blij dat ik vanaf nu het woord 'bijna' niet meer hoef uit te spreken in het antwoord op de vraag of het boek al af is. Bedankt voor jullie liefde, geloof en steun door de jaren heen. Eel, ook jou ben ik daarvoor dankbaar, al weet ik niet of dit dankwoord je zal bereiken. Evenals pa en ma, heb jij een belangrijk aandeel gehad in mijn ontwikkeling als mens en uiteindelijk ook in het bereiken van dit resultaat.

Oda, ik ben blij dat dit boek ons heeft samengebracht. Jij bent echt een 'dijk' van een vriendin. Jouw liefde, steun en vertrouwen waren onmisbaar voor het afronden van dit boek. Maar bovenal ben *jij* onmisbaar in mijn leven.

Frank Groothuijse

Utrecht, april 2009

# Inhoudsopgave


Voorwoord v
Lijst van gebruikte afkortingen xix

**Hoofdstuk 1 Inleiding** 1

1.1 Aanleiding voor het onderzoek 1
1.2 Afbakening van het onderzoek en definities 3
1.3 Probleemstelling en deelvragen 9
1.3.1 Uitwerking van de probleemstelling en deelvragen 9
1.4 Indeling van het boek en plan van behandeling 12
1.5 Methoden van onderzoek en verantwoording 14

DEEL I DE WATERBEHEEROPGAVE 17

**Hoofdstuk 2 Beleidsontwikkelingen** 19

2.1 Inleiding: ontwikkelingen in het water(systeem)beleid 19
2.1.1 Ontwikkelingen in het nationale water(systeem)beleid 19
2.1.2 Internationale ontwikkelingen in het water(systeem)beleid 23
2.2 Voorkoming van wateroverlast en overstromingen: beleidsontwikkelingen 25
2.2.1 Het Deltaplan grote rivieren 25
2.2.2 De Beleidslijn grote rivieren 26
2.2.3 Waterbeleid voor de 21e eeuw (WB21) 27
2.2.4 Het Nationale Bestuursakkoord Water (NBW) 30
2.2.5 Verplichte waterparagraaf bij ruimtelijke besluiten 31
2.2.6 De Nota Ruimte 31
2.2.7 De 3e Kustnota en de Beleidslijn Kust 33
2.2.8 De PKB Ruimte voor de Rivier 35
2.2.9 Afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater 36
2.2.10 De Waterwet 36
2.2.11 De Richtlijn overstromingsrisico's 37
2.3 Conclusie 38

**Hoofdstuk 3 Normering en de beheeropgave** 41

3.1 Inleiding 41
3.2 De veiligheidsnormering voor dijkringen 42

3.2.1 Van overschrijdingskans naar overstromingskans 45
3.2.2 Normdifferentiatie 47
3.2.3 Technische leidraden 48
3.2.4 Alternatieven voor dijkversterkingen 49
3.3 Veiligheidsnormering voor niet-primaire waterkeringen 49
3.4 Wateroverlastnormering 51
3.5 Gemeentelijke zorgplicht voor afvloeiend hemelwater en stedelijk grondwater 53
3.5.1 Afvloeiend hemelwater 54
3.5.2 Stedelijk grondwater 54
3.6 Normering en de waterbeheeropgave: aansprakelijkheid en afdwingbaarheid 56
3.6.1 Aansprakelijkheid voor normoverschrijdingen 57
3.6.2 Afdwingbaarheid van de beheeropgave door derden 60
3.6.3 Onderscheid resultaatsverplichting en zorgplicht 66
3.6.4 Aanpassing van de normen en de beheeropgave 68
3.6.4.1 Versoepeling van de normen 69
3.6.4.2 Aanscherping van de normen 69
3.7 Conclusie 70

DEEL II PLANNING VAN DE BEHEEROPGAVE 73

**Hoofdstuk 4 Het planstelsel en de waterbeheeropgave** 75

4.1 Inleiding 75
4.2 Het planstelsel in de Waterwet 76
4.3 Strategische waterplannen 77
4.3.1 Het nationale waterplan 77
4.3.1.1 De totstandkoming van het nationale waterplan 79
4.3.1.2 Integratie van afzonderlijke beleidskaders in het nationale waterplan 80
4.3.2 Regionale waterplannen 81
4.3.2.1 De afstemming van regionale waterplannen 82
4.3.2.2 De totstandkoming van het regionale waterplan 83
4.3.3 De juridische betekenis van strategische waterplannen 84
4.3.3.1 Beleidsregels in strategische waterplannen 85
4.3.4 Verticale doorwerking van het nationale waterplan naar regionale waterplannen 86
4.3.5 Horizontale doorwerking van strategische waterplannen naar de Wro 88
4.3.5.1 Totstandkoming van strategische waterplannen en structuurvisies 88
4.3.5.2 De inhoud en juridische betekenis van strategische waterplannen en structuurvisies 89

| | | |
|---|---|---|
| 4.3.5.3 | De verhouding tussen strategische waterplannen en structuurvisies | 90 |
| 4.3.6 | Strategische waterplannen ter onderbouwing van planologische besluiten | 92 |
| 4.4 | Operationele beheerplannen | 93 |
| 4.4.1 | Het rijksbeheerplan | 96 |
| 4.4.2 | Het beheerplan van de waterschappen | 97 |
| 4.4.3 | Horizontale en verticale doorwerking | 98 |
| 4.4.3.1 | Doorwerking door middel van de provinciale goedkeuring | 99 |
| | a. Strijd met algemeen belang | 99 |
| | b. Strijd met het recht | 103 |
| | c. Terughoudende toetsing | 103 |
| 4.4.3.2 | Verticale doorwerking van strategische waterplannen naar beheerplannen | 104 |
| 4.4.3.3 | Horizontale doorwerking van beheerplannen naar de Wro | 105 |
| 4.5 | Het gemeentelijke rioleringsplan en de gemeentelijke watertaken | 107 |
| 4.5.1 | Afvloeiend hemelwater | 107 |
| 4.5.2 | Grondwateroverlast | 107 |
| 4.5.3 | Afstemmingsverplichting taken en bevoegdheden gemeente en waterschap | 109 |
| 4.6 | De Richtlijn overstromingsrisico's en het planstelsel | 111 |
| 4.6.1 | De Richtlijn overstromingsrisiscobeheer | 112 |
| 4.6.2 | Cyclus van normering, toetsing en planning | 115 |
| 4.6.3 | Verhouding zesjaarlijkse cyclus met wettelijke beoordelingsverplichtingen | 118 |
| 4.7 | Rechtsbescherming tegen waterplannen en beheerplannen | 119 |
| 4.7.1 | Rechtsbescherming tegen waterplannen | 119 |
| 4.7.2 | Rechtsbescherming tegen de goedkeuring van beheerplannen | 120 |
| 4.7.3 | Rechtsbescherming tegen het gemeentelijke rioleringsplan | 121 |
| 4.8 | Samenvatting en conclusies | 121 |

| | | |
|---|---|---|
| DEEL III | HET PUBLIEKRECHTELIJKE INSTRUMENTARIUM VAN DE WATERSYSTEEMBEHEERDER | 127 |

| | | |
|---|---|---|
| **Hoofdstuk 5** | **De aanleg en wijziging van waterstaatswerken** | 129 |

| | | |
|---|---|---|
| 5.1 | Inleiding | 129 |
| 5.2 | De leggerplicht van de beheerder | 130 |
| 5.3 | Projectplanverplichting voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door de beheerder | 133 |
| 5.3.1 | Bevoegd gezag | 133 |
| 5.3.2 | Inhoud projectplan | 134 |
| 5.3.3 | Rechtskarakter en rechtsbescherming | 135 |
| 5.4 | De benodigde besluiten voor de uitvoering van het projectplan | 135 |

| | | |
|---|---|---|
| 5.5 | Projectbesluitvorming voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken | 137 |
| 5.5.1 | Achtergrond | 137 |
| 5.5.2 | Het toepassingsbereik van de projectprocedure voor waterschappen | 139 |
| 5.5.2.1 | Een weinig beperkende clausulering | 139 |
| 5.5.2.2 | Clausulering leidt tot rechtsonzekerheid | 140 |
| 5.5.2.3 | Leidt clausulering tot het vervallen van de projectplanverplichting? | 140 |
| 5.5.2.4 | Ratio clausulering voor discussie vatbaar | 141 |
| 5.5.3 | De inhoud van de projectprocedure | 143 |
| 5.5.3.1 | Provinciaal goedkeuringsvereiste voor projectplannen | 143 |
| 5.5.3.2 | Algemene instructies en bindende aanwijzingen | 144 |
| 5.5.3.3 | Gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten | 145 |
| 5.5.3.4 | Geconcentreerde rechtsbescherming tegen uitvoeringsbesluiten en het projectplan | 146 |
| 5.5.3.5 | Faciliterende besluiten | 147 |
| 5.6 | Een aantal elementen van de projectprocedure nader belicht | 148 |
| 5.6.1 | De besluiten als bedoeld in art. 5.8 lid 1 en art. 5.7 lid 1 Waterwet | 148 |
| 5.6.1.1 | Herziening van de beheerslegger als uitvoeringsbesluit? | 149 |
| 5.6.1.2 | Buiten de coördinatie vallende uitvoeringsbesluiten | 150 |
| 5.6.2 | Is de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten verplicht? | 151 |
| 5.6.3 | Compenserende, mitigerende en inpassende voorzieningen | 153 |
| 5.6.3.1 | Compenserende voorzieningen in projectplannen | 154 |
| 5.6.3.2 | Inpassende voorzieningen bij verlegging van primaire waterkeringen | 156 |
| 5.6.3.3 | Verduidelijking van de op te nemen voorzieningen gewenst | 157 |
| 5.6.4 | Geen onderdelenfuik bij rechtsbescherming tegen het projectplan | 157 |
| 5.7 | De planologische titel voor de uitvoering van projectplannen | 159 |
| 5.7.1 | Het projectbesluit als planologische titel voor de uitvoering van een projectplan | 159 |
| 5.7.2 | Geen aanlegvergunning voor de uitvoering van projectplannen | 166 |
| 5.7.2.1 | Stelt een projectbesluit een aanlegvergunningvereiste buiten werking? | 167 |
| 5.7.2.2 | Te beperkte en te ruime reikwijdte van art. 5.10 Waterwet | 167 |
| 5.8 | Provinciegrensoverschrijdende projectplannen | 168 |
| 5.8.1 | Afstemming van de toepassingverklaring van de projectprocedure | 168 |
| 5.8.2 | Bestuurlijk toezicht op provinciegrensoverschrijdende projectplannen | 169 |
| 5.8.3 | Coördinatie van uitvoeringsbesluiten bij provinciegrensoverschrijdende projectplannen | 170 |

5.8.4 Provinciegrensoverschrijdende projectplannen en plaatsvervangende besluitvorming 171
5.8.5 Interventie door het Rijk bij bestuurlijke impasse op provinciaal niveau 172
5.9 De projectprocedure en de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen 173
5.9.1 Provinciale goedkeuring voor rijksprojectplannen? 175
5.10 De projectprocedure en de aanleg of wijziging van bergingsgebieden 175
5.10.1 Het planologisch constitutieve vereiste voor bergingsgebieden 176
5.11 Samenvatting en conclusies 179

**Hoofdstuk 6 Medewerking van derden aan de uitvoering van projectplannen** 185

6.1 Inleiding 185
6.2 De plicht tot het gedogen van de aanleg of wijziging van waterstaatswerken 186
6.3 Onteigening 189
6.3.1 De onteigeningsprocedure 189
6.3.1.1 De administratieve fase in de onteigeningsprocedure 190
6.3.1.2 De gerechtelijke fase in de onteigeningsprocedure 195
6.3.1.3 Volledige schadeloosstelling 196
6.3.2 Onteigeningstitels en gedoogplichten 199
6.3.2.1 Onteigening ten behoeve van bergingsgebieden 203
6.3.2.2 Onderhoudsstroken 205
6.3.2.3 Tijdelijke voorzieningen voor de uitvoering van het waterstaatswerk 208
6.3.2.4 Landschappelijke inpassing en compenserende en mitigerende voorzieningen 209
6.4 Conclusies en aanbevelingen 212

**Hoofdstuk 7 De consoliderende beheeropgave** 217

7.1 Inleiding 217
7.2 Regulering met het oog op de handhaving van de veiligheidsnormen 218
7.2.1 Regulering van het gebruik van oppervlaktewaterlichamen in rijksbeheer 219
7.2.1.1 De Beleidsregels grote rivieren 221
7.2.1.2 De Beleidsregels grote rivieren en het Waterbesluit 224
7.2.3 De regulering van het gebruik van primaire waterkeringen en bijbehorende beschermingszones 227
7.2.3.1 Primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk 227
7.2.3.2 Primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap 227

| | | |
|---|---|---|
| 7.2.4 | De regulering van het gebruik van bergingsgebieden in rijksbeheer | 228 |
| 7.3 | Regulering van het gebruik van niet-primaire waterkeringen | 229 |
| 7.4 | Regulering van activiteiten in verband met de normen voor wateroverlast | 230 |
| 7.4.1 | Regulering van activiteiten die bergings- of afvoercapaciteit beperken | 230 |
| 7.4.2 | Normoverschrijdingen door de wijziging van grondgebruik | 232 |
| 7.4.3 | De regulering van normoverschrijdende wijzigingen van grondgebruik met behulp van de keur | 234 |
| 7.5 | Compenserende maatregelen | 236 |
| 7.5.1 | Dwingende weigeringsgronden voor de watervergunning | 237 |
| 7.5.2 | Het verbinden van compenserende verplichtingen aan de watervergunning | 239 |
| 7.5.3 | De aanleg van een waterstaatswerk als compenserende maatregel | 243 |
| 7.5.3.1 | Watervergunning voor de uitvoering van een compensatieplicht? | 243 |
| 7.5.3.2 | Projectplanverplichting voor de uitvoering van een compensatieplicht? | 244 |
| 7.5.3.3 | Planologische titel voor de uitvoering van een compensatieplicht | 248 |
| 7.6 | Kostenverhaal bij compenserende maatregelen | 250 |
| 7.6.1 | Kostenverhaal als financiële voorwaarde aan de watervergunning | 251 |
| 7.6.2 | Kostenverhaal: grondexploitatie of financiële voorwaarde aan de watervergunning | 252 |
| 7.6.3 | Eén regeling voor verhaal van kosten voor compenserende voorzieningen | 257 |
| 7.7 | De regulering van activiteiten binnen reserveringszones | 258 |
| 7.7.1 | Nut en noodzaak van reserveringszones | 259 |
| 7.7.2 | Ruimtelijke reserveringen voor waterstaatswerken op grond van de waterwetgeving | 260 |
| 7.7.2.1 | Beschermingszones en reserveringszones | 260 |
| 7.7.2.2 | Ruimtelijke reserveringen voor rijkswaterstaatswerken | 261 |
| 7.7.2.3 | Ruimtelijke reserveringen voor waterstaatswerken in beheer bij het waterschap | 262 |
| 7.7.2.4 | De juridische status van de legger | 265 |
| 7.8 | Sturings- en toezichtsinstrumenten van het Rijk en de provincies | 266 |
| 7.8.1 | Algemene instructies | 266 |
| 7.8.2 | Aanwijzingsbevoegdheid | 266 |
| 7.8.3 | Spontane schorsing en vernietiging | 267 |
| 7.8.4 | Administratief beroep tegen de keur | 268 |
| 7.8.5 | Vergunningplicht bij AMvB | 269 |
| 7.9 | Samenvatting en conclusies | 269 |

DEEL IV HET PLANOLOGISCHE INSTRUMENTARIUM 277

**Hoofdstuk 8 Relatie tussen waterregelgeving en planologische regelgeving** 279

8.1 Inleiding 279
8.2 Meersporen 279
8.3 Waterregelgeving en Wro: dubbelspoor? 282
8.3.1 Het aanwijzen van bestemmingen in een bestemmingsplan 282
8.3.2 Het aanwijzen van bestemmingen ter inpassing van het waterstaatswerk 283
8.3.3 Het geven van regels in verband met de bestemming van waterstaatsdoeleinden 285
8.3.4 Waterregelgeving: exclusief spoor 288
8.3.4.1 De ongewenste consequenties van dubbele regulering 290
8.3.4.2 Een afwijkende uitspraak? 291
8.4 De reikwijdte van de waterregelgeving 296
8.4.1 De verordenende bevoegdheid van het waterschapsbestuur 296
8.4.2 De regelgevende bevoegdheid van de rijksbeheerder 297
8.5 Afstemming Wro met waterspoor over de band van het uitvoerbaarheidsvereiste 297
8.5.1 Uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen 297
8.5.2 Het uitvoerbaarheidsvereiste van projectbesluiten 300
8.5.3 Uitvoerbaarheid en reserveringszones 301
8.5.4 De betekenis van beleidsregels bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid 302
8.5.5 De waterparagraaf bij afstemming tussen waterregelgeving en Wro 303
8.6 Conclusie 307

**Hoofdstuk 9 De planologische inpassing van projectplannen** 311

9.1 Inleiding 311
9.2 De inpassing van het projectplan in het bestemmingsplan 311
9.2.1 Het aanwijzen van bestemmingen ter inpassing van het waterstaatswerk 312
9.2.2 Bestemmingregels in verband met het waterstaatswerk 314
9.2.3 Bestemmingsregels ter inpassing van het waterstaatswerk in de omgeving 315
9.2.4 Planologische inpassing van in het projectplan opgenomen voorzieningen 316
9.2.5 Inpassing van het projectplan/projectbesluit in een beheersverordening 319
9.3 Conclusie 321

**Hoofdstuk 10 Het voorkomen van wateroverlast en overstromingen bij of krachtens de Wro** 323

10.1 Inleiding 323
10.2 Voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen in bestemmingsplannen 324
10.2.1 Regels met het oog op de bestemming 324
10.2.1.1 Regels met het oog op niet-waterstaatkundige bestemmingen 325
10.2.1.2 Regels met het oog op waterstaatkundige bestemmingen 325
10.2.1.3 Dubbelbestemmingen 326
10.2.2 Ruimtelijke reserveringen in het bestemmingsplan 327
10.2.2.1 Reserveringszones in het bestemmingsplan 327
10.2.2.2 Inpassingsplannen en rijksreserveringszones 329
10.2.2.3 Ruimtelijke reserveringen in de beheersverordening 330
10.3 Het afdwingen van compenserende maatregelen in bestemmingsplannen 331
10.3.1 Geen gebodsbepalingen in het bestemmingsplan 332
10.3.2 Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan 333
10.3.2.1 De voorwaardelijke verplichting en het rechtszekerheidsvereiste 335
10.3.2.2 Voorwaardelijke verplichtingen in wijzigings- en uitwerkingsregels 339
10.3.3 Voorwaardelijke verplichtingen en projectbesluiten 342
10.3.3.1 Voorwaardelijke verplichting verbonden aan projectbesluiten 343
10.3.4 Compenserende maatregelen in de jurisprudentie 347
10.3.4.1 Uitvoerbaarheid van compensatie binnen het plangebied 349
10.3.4.2 Uitvoerbaarheid van compensatie buiten plangebied 349
10.4 Mogelijkheden voor de beheerder om doorwerking te bewerkstelligen 350
10.4.1 Bestuurlijk vooroverleg, wateradvies en waterparagraaf 350
10.4.1.1 Jurisprudentie met betrekking tot de watertoets 351
10.4.1.2 De beperkte juridische betekenis van de watertoets 355
10.4.2 Wijziging planologisch sturings- en toezichtinstrumentarium in de Wro 356
10.4.2.1 De belangrijkste wijzigingen in het planologische toezicht 357
10.4.2.2 Gevolgen voor de doorwerking van watersysteembelangen in de Wro 358
a. Vervallen preventieve provinciale toezicht 358
b. Algemene regels 359
c. Proactieve aanwijzing 361
d. Reactieve aanwijzing 362
10.4.3 Rechtsbescherming tegen planologische besluiten 364
10.4.3.1 Bestemmingsplannen en projectbesluiten 364
10.4.3.2 Reactieve aanwijzing 365

10.4.3.3 Proactieve aanwijzing 366
10.5 Conclusie 366

DEEL V NADEELCOMPENSATIE 371

**Hoofdstuk 11 Nadeelcompensatie bij de verwezenlijking van de waterbeheeropgave** 373

11.1 Inleiding 373
11.2 Algemeen juridisch kader voor nadeelcompensatie 374
11.2.1 Grondwettelijke en verdragrechtelijke eigendomsbescherming 374
11.2.2 Nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel 378
11.2.2.1 Het égalitébeginsel 378
11.2.2.2 De verhouding tussen het égalité-beginsel en art. 3:4 lid 2 Awb 381
11.2.3 Rechtszekerheid en vertrouwensbeginsel 385
11.2.4 Tussenconclusie juridisch kader 387
11.3 De nadeelcompensatieregeling in de Waterwet 387
11.3.1 De reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling 387
11.3.1.1 Inundatieschade zonder direct voorafgaande overheidshandeling 390
11.3.2 Het égalité-beginsel als grondslag voor de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet 390
11.3.3 Procedurele aspecten 395
11.4 Schadevergoeding bij de aanleg en wijziging van waterstaatswerken 399
11.4.1 Onderscheid tussen ontneming en regulering van het eigendomsrecht 399
11.4.2 Schadevergoeding bij de plicht om de aanleg of wijziging van waterstaatswerken te dulden 400
11.4.3 Schadevergoeding voor onderhoud en inspectie van waterstaatswerken 408
11.4.4 Schadevergoeding ten gevolge van de regulering van eigendom 409
11.4.5 Intrekking van vergunningen 415
11.4.6 Bergingsgebieden en het buitendijks brengen van gronden 416
11.4.6.1 Schadevergoeding bij de aanwijzing van bergingsgebieden 417
11.4.6.2 Het buitendijks brengen van binnendijkse gebieden 421
11.4.6.3 Volledige schadevergoeding of nadeelcompensatie bij de aanwijzing van bergingsgebieden? 422
11.4.6.4 Schadevergoeding bij de inundatie van bergingsgebieden en voorheen binnendijkse gebieden 422
11.4.6.5 Aankoopplicht op verzoek van rechthebbende? 423
11.5 Samenvatting en conclusies 423

DEEL VI CONCLUSIES AAN AANBEVELINGEN 427

**Hoofdstuk 12 Conclusies en aanbevelingen** 429

12.1 Inleiding 429
12.2 Beleidsmatige verankering van de beheeropgave en de afstemming met ruimtelijke beleidsplannen 431
12.3 Publiekrechtelijk instrumentarium voor de verwezenlijking van de actieve beheeropgave 434
12.3.1 Projectplannen voor de aanleg en wijziging van waterstaatswerken 434
12.3.2 Projectprocedure voor projectplannen 435
12.4 Planologische titel voor de uitvoering van projectplannen 438
12.4.1 De aanleg of wijziging van bergingsgebieden 439
12.4.2 Verkrijging van medewerking van derden voor de uitvoering van projectplannen 439
12.5 Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave 440
12.5.1 Regulering door de watersysteembeheerder 440
12.5.2 Compensatieplichten in watervergunningen en keurontheffingen 442
12.5.3 Reserveringszones 443
12.6 Verhouding tussen water- en Wro-regelgeving 444
12.6.1 Regulering in het waterspoor is exclusief 444
12.6.2 Afstemming met Wro over de band van het uitvoerbaarheidsvereiste 445
12.7 Regulering van normoverschrijdende activiteiten op grond van de Wro 446
12.8 Kostenverhaal 448
12.9 Nadeelcompensatie 449
12.10 Slotbeschouwing 451

Summary 457
Literatuur 465
Jurisprudentie 477
Trefwoordenregister 485
Curriculum vitae 491

# Lijst van gebruikte afkortingen

| | |
|---|---|
| AA | Ars Aequi |
| aant. | aantekening(en) |
| AB | Administratiefrechtelijke Beslissingen |
| ABRvS | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State |
| AGRvS | Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State |
| AMvB | Algemene maatregel van bestuur |
| ARRvS | Afdeling rechtspraak van de Raad van State |
| art. | artikel(en) |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| Bgr | Beleidsregels grote rivieren |
| B&W | College van burgemeester en wethouders |
| BR | Bouwrecht |
| Bro | Besluit op de ruimtelijke ordening |
| Bro'85 | Besluit ruimtelijke ordening (oud) |
| Brvr | Beleidslijn ruimte voor de rivier |
| BW | Burgerlijk Wetboek |
| CAW | Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving |
| cbb | concrete beleidsbeslissing |
| CIW | Commissie Integraal Waterbeheer / Coördinatiecommissie |
| Dgr | Deltawet grote rivieren |
| diss. | dissertatie |
| EG | Europese Gemeenschap(pen) |
| EHRM | Europese Hof voor de Rechten van de Mens |
| EP | Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden |
| ESDP | European Spatial Development Perspective |
| e.v. | en verder |
| EVRM | Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden |
| Ffw | Flora- en faunawet |
| Gst. | Gemeentestem, bestuursrechtelijk tijdschrift |
| Gw | Grondwet |
| Gww | Grondwaterwet |
| Hof | Gerechtshof |
| HR | Hoge Raad der Nederlanden |
| HvJEG | Hof van Justitie van de EG |
| IPO | Interprovinciaal Overleg |
| JB | Jurisprudentie Bestuursrecht |
| JM | Jurisprudentie Milieurecht |

| | |
|---|---|
| jo. | juncto |
| KB | Koninklijk Besluit |
| KRW | Kaderrichtlijn Water |
| LNC-waarden | landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden |
| LNV | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| losbl. | losbladig |
| MER | milieu-effectrapport |
| m.nt. | met noot |
| M en R | Tijdschrift voor Milieu en Recht |
| MvT | memorie van toelichting |
| NAP | Normaal Amsterdams Peil |
| NBW | Nationaal Bestuursakkoord Water |
| Nbw 1998 | Natuurbeschermingswet 1998 |
| NJ | Nederlandse Jurisprudentie |
| NJB | Nederlands Juristenblad |
| nr. | nummer |
| nrs. | nummers |
| NTB | Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht |
| Ow | Onteigeningswet |
| p. | pagina |
| Parl. Gesch. | Parlementaire Geschiedenis |
| Pb(EG) | Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen |
| pkb | planologische kernbeslissing |
| Pres. | President |
| Rb. | Rechtbank |
| RIVM | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu |
| RIZA | Rijksinstituut |
| RvdW | Rechtspraak van de Week |
| r.o. | rechtsoverweging |
| Ror | Richtlijn overstromingsrisico's |
| Smb | Strategische milieubeoordeling |
| StAB | Jurisprudentietijdschrift op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water (voorheen: Nieuwsbrief Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke ordening) |
| Stb. | Staatsblad |
| Stcrt. | Staatscourant |
| STOWA | Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer |
| TMA | Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht |
| TO | Tijdschrift voor Omgevingsrecht |
| UvW | Unie van Waterschappen |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| V&W | Verkeer en Waterstaat |
| Vz. | Voorzitter |
| WB21 | Waterbeheer 21e eeuw |

| | |
|---|---|
| Wbr | Wet beheer rijkswaterstaatswerken |
| Wm | Wet milieubeheer |
| WRO | Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) |
| Wro | Wet ruimtelijke ordening |
| Wsw | Waterschapswet |
| W.v.h.r. | Weekblad van het recht |
| Wvo | Wet verontreiniging oppervlaktewateren |
| Ww | Woningwet |
| Wwh | Wet op de waterhuishouding |
| Wwk | Wet op de waterkering |

Hoofdstuk 1

# Inleiding

## 1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Hoewel bekend kan worden verondersteld dat Nederland voor een groot deel beneden de zeespiegel is gelegen,[1] lijkt niet iedereen zich altijd bewust van de gevaren die dit met zich mee kan brengen. Jarenlang is water omgezet in land en de natuurlijke waterbergingscapaciteit opgeofferd aan economische ontwikkeling, waardoor de kans op wateroverlast en overstromingen en de gevolgen daarvan sluipenderwijs is toegenomen.
Pas als men geconfronteerd wordt met de vernietigende kracht van het water, wordt overgegaan tot actie. De watersnoodramp van 1 februari 1953 spreekt in dat verband wellicht het meest tot de verbeelding. Grote delen van zuidwest Nederland stonden onder water en 1835 mensen lieten het leven.[2] Als reactie op deze grootschalige ramp is met de uitvoering van de Deltawerken alles op alles gezet om een herhaling van een dergelijke ramp te voorkomen.
Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw is Nederland opnieuw geconfronteerd met wateroverlast en dreigende overstromingen. Dit keer kwam het gevaar niet vanuit zee, maar vanuit de grote rivieren. Ten gevolge van de hoge waterstanden in de grote rivieren dreigden dijken door te breken en te overstromen. Tweehonderdvijftigduizend mensen moesten worden geëvacueerd. Hoewel de hoge waterstanden in de grote rivieren uiteindelijk niet hebben geleid tot een grootschalige ramp, is ook deze dreiging niet onopgemerkt voorbijgegaan. In sneltreinvaart is het Deltaplan grote rivieren opgesteld, waardoor juridische procedures om de zwakke dijken zo snel mogelijk te versterken konden worden gecoördineerd en versneld, en eventuele belemmeringen uit sectorale wetgeving meer terzijde werden gesteld.
Naast zeewater en rivierwater levert ook overtollig hemelwater steeds vaker problemen op. Ondergelopen kelders, of straten en tunnels die onder water staan ten gevolge van overtollig regenwater lijken de laatste jaren steeds vaker voor te komen. Hoewel de schade die het gevolg is van deze vorm van wateroverlast

---

1 In de overstroombare gebieden van Nederland wonen bijna negen miljoen mensen, wordt naar schatting 65% van het bruto binnenlands product verdiend en is naar schatting 65% van het nationale vermogen (naar schatting 1800 miljard euro) gelegen. Zie Deltacommissie 2008, p. 22 en *Kamerstukken II* 2006/07, 27 625, nr. 79, p. 2.

2 Circa 72.000 inwoners uit het zuidwestelijke rampgebied moesten voor langere tijd worden geëvacueerd. Meer dan 47.000 stuks vee en 140.000 stuks pluimvee kwamen om in het water. Tevens werden 3000 woningen en 300 boerderijen verwoest en meer dan 40.000 woningen en 3000 boerderijen beschadigd. Bijna 200.000 hectare grond kwam onder water te staan. Bron: <www.zeeuwsarchief.nl>.

in vergelijking met overstromingen minder groot lijkt, moet wel beseft worden dat wateroverlast zich veelal vaker voordoet dan een overstroming. Zo bezien kan een overstroming die zich statistisch gezien eenmaal in de 1250 jaar voordoet wellicht net zoveel schade berokkenen als wateroverlast die zich een aantal keer per jaar voor de duur van 1250 opvolgende jaren voordoet. Het probleem van wateroverlast moet dan ook niet worden onderschat.

Door de verwachte klimaatverandering[3] en bodemdaling zal de kans op wateroverlast en overstromingen in de toekomst verder toenemen. Daar komt nog bij dat vanwege de toename van het geïnvesteerd vermogen en de bevolkingsgroei achter de dijken de gevolgen van een eventuele overstroming desastreuzer zullen worden. De Deltacommissie 2008 beveelt daarom aan om de huidige veiligheidsnormen met een factor 10 aan te scherpen.[4]
Om de bestaande dreigingen van het water zo veel mogelijk te minimaliseren en op de verwachte klimaatverandering en zeespiegelstijging te anticiperen, is het huidige overheidsbeleid voornamelijk gericht op het creëren en behouden van ruimte voor water. Waar voorheen de nadruk vooral lag op het versterken van de dijken en het zo snel mogelijk afvoeren van overtollig water, is men inmiddels tot het inzicht gekomen dat dijkverhogingen alleen geen duurzame bescherming bieden tegen overstromingen, maar dat ruimte voor het water moet worden behouden en waar nodig aan het water moet worden teruggegeven. Dat neemt niet weg dat in de toekomst ook dijkversterkingen nodig zullen blijven om Nederland tegen overstromingen te beschermen.[5] Ook ten aanzien van de behandeling van afvloeiend hemelwater heeft zich in de loop der tijd een nieuwe benadering ontwikkeld. Volgens deze benadering dient hemelwater ter plaatse zo veel mogelijk te worden vastgehouden en geborgen, voordat het wordt afgevoerd naar het watersysteem.

Door deze accentverschuivingen in het beleid ten aanzien van het voorkomen van wateroverlast, neemt de druk op de toch al schaarse ruimte verder toe. In het kader van de ruimtelijke ordening zullen de belangen van overstromings- en wateroverlastpreventie een prominentere rol gaan spelen in de belangenafweging. Als concrete voorbeelden daarvan kunnen worden genoemd: de introductie van de verplichte waterparagraaf in de toelichting van planologische besluiten, de PKB Ruimte voor de Rivier en de Beleidsregels grote rivieren.

---

3 Als gevolg van klimaatverandering zal naar verwachting de zeespiegel stijgen en zullen zich lokaal intensere buien voordoen. Zie onder meer: The International Panel on Climate Change 2007, hoofdstuk 10 te downloaden op en de toelichting op dit rapport van het KNMI, te downloaden op <http://www.knmi.nl/kenniscentrum/ipcc_2007> en KNMI 2008.

4 Zie Deltacommissie 2008, p. 49.

5 Zo beveelt de Deltacommissie het concept van ‘Deltadijken’ aan: dijken die door hun breedte, hoogte of interne constructie zo sterk zijn, dan een plotselinge onbeheersbare overstroming vrijwel uitgesloten is. Zie Deltacommissie 2008, p. 48-49.

Het feit dat, meer dan voorheen, ruimtevragende maatregelen zullen moeten worden ingezet om het land te beschermen tegen wateroverlast en overstromingen, rechtvaardigt de vraag of het bestaande publiekrechtelijke instrumentarium daarvoor toereikend is. Daarbij gaat het voornamelijk om de instrumenten uit de Waterwet, de Waterschapswet en de Wro. Het feit dat dit instrumentarium door recente wetswijzigingen ingrijpend is gewijzigd,[6] maakt deze vraag des te actueler en interessanter.

Dit proefschrift is een verslag van het onderzoek naar de vraag in hoeverre het publiekrechtelijke instrumentarium toereikend is om de ruimtevragende maatregelen uit te voeren die nodig worden geacht om ons land in voldoende mate tegen wateroverlast en overstromingen te beschermen. Daarbij zal enerzijds worden gekeken naar de snelheid, duidelijkheid en transparantie van procedures, en anderzijds naar de mogelijkheden voor burgers om het gebruik van dat instrumentarium in rechte ter discussie te stellen en de schade die zij door het gebruik van dat instrumentarium lijden te claimen. Bezien wordt welke knelpunten zich bij de toepassing van het publiekrechtelijke instrumentarium voordoen en hoe deze binnen de bestaande wettelijke systemen zouden kunnen worden verholpen. Daarmee beoogt dit proefschrift een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de massieve wateropgaven in een beperkte ruimte[7] waar ons land zich de komende decennia voor gesteld ziet.

## 1.2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK EN DEFINITIES

De overheid heeft ingevolge art. 21 Grondwet de taak om te zorgen voor de *bewoonbaarheid* van het land en de bescherming en verbetering van het *leefmilieu*. In verschillende omgevingsrechtelijke wetgeving heeft de overheid de publiekrechtelijke bevoegdheden gekregen om zich van die taak te kwijten. Een goed beheer van watersystemen is voor de vervulling van deze grondwettelijke taak onontbeerlijk. Een watersysteem dient immers met het oog op de bewoonbaarheid van het land dusdanig te worden beheerd dat het land in voldoende mate tegen overstromingen en wateroverlast is beschermd. Omdat watersystemen onderdeel uitmaken van het (fysieke) leefmilieu zelf, zal dat beheer tevens zien op de verbetering en bescherming van watersystemen, zodat de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen in samenhang moet worden beschouwd met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen.
Het overheidsbeleid ten aanzien van watersystemen kan in algemene bewoordingen dan ook worden omschreven als:

---

[6] Gedoeld wordt op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel 'Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening', *Stb*. 2006, 566 en het wetsvoorstel Waterwet (*Kamerstukken I* 2007/08, 30 818, nr. A). Zie voor een globaal overzicht van de relatie tussen beide wetten: Koeman 2008, p. 75-83.

[7] Ontleend aan: Van Hall 2003b, p. 363-371.

> Het dusdanig gecoördineerd en geïntegreerd beheren van watersystemen, dat de bewoonbaarheid van het land wordt gegarandeerd en de kwaliteit van het leefmilieu wordt beschermd en – waar nodig – wordt verbeterd ten behoeve van zowel huidige als toekomstige generaties.

De Waterwet[8] en de Waterschapswet verschaffen de watersysteembeheerders de publiekrechtelijke instrumenten om watersystemen te beheren. Het betreft instrumenten voor planvorming, bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, vergunningverlening, handhaving, gedoogplichten en in bepaalde gevallen een speciale projectprocedure voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Het gebruik van deze instrumenten moet gericht zijn op het beheer van watersystemen, dat in art. 1.1 Waterwet wordt omschreven als:

> 'De overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in art. 2.1 [Waterwet] genoemde doelstellingen.'

De beheerder is het bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer van watersystemen. Welk overheidslichaam belast is met het beheer vloeit voort uit art. 3.1 en 3.2 Waterwet jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet. In het Waterbesluit zijn op grond van art. 3.1 lid 1 Waterwet de watersystemen aangewezen die volledig danwel met uitzondering van daarbij aangewezen onderdelen in beheer zijn bij het Rijk. Het beheer van de overige watersystemen of onderdelen daarvan, wordt ingevolge art. 3.2 lid 1 Waterwet bij de reglementaire provinciale verordening in beginsel aan de waterschappen opgedragen. Alleen wanneer dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging, kan het beheer aan andere openbare lichamen worden opgedragen.[9]

Het object van beheer is het *watersysteem*, dat in art. 1.1 Waterwet wordt gedefinieerd als:

> '[Een] samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.'

De doelstellingen waarop het beheer van watersystemen moet zijn gericht, zijn opgesomd in art. 2.1 lid 1 Waterwet:

> 'a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met [sub a]

---

8 *Kamerstukken I* 2007/08, 30 818, nr. A. Dit boek neemt het wetsvoorstel Waterwet zoals dat bij de Eerste Kamer voorligt als uitgangspunt. Zie paragraaf 1.5.

9 Art. 3.2 lid 1 jo. art. 2 Waterschapswet.

b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen [sub b] en
c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen [sub c].'

Onderhavig onderzoek richt zich uitsluitend op het beheer van watersystemen voor zover dat is gericht op de onder art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstellingen, met uitzondering van de doelstelling gericht op de voorkoming en beperking van waterschaarste.[10] Naast de doelstelling voor waterschaarste, vallen dus ook de doelstellingen voor chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, die hoofdzakelijk voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water, en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.[11] Dat wil echter niet zeggen dat deze doelstelling in de praktijk los kan worden gezien van de andere doelstellingen. Integendeel, de Waterwet verplicht juist om deze doelstellingen in onderlinge samenhang te bezien en te verwezenlijken. Het onderzoek richt zich echter evenmin op deze onderlinge samenhangen, maar concentreert zich uitsluitend op de doelstelling voor het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen. Deze doelstelling moet worden uitgewerkt en geconcretiseerd in strategische waterplannen[12] en normen.[13] Het betreft drie verschillende typen normen, die bij of krachtens de Waterwet moeten worden vastgesteld:

1) normen voor dijkringen (art. 2.2 Waterwet);
2) normen voor de niet-primaire waterkeringen (art. 2.4 Waterwet);
3) normen voor de bergings- en afvoercapaciteit van de regionale watersystemen (art. 2.8 Waterwet).

Omdat de normen voor een belangrijk deel uitkomst zijn van een algemene belangenafweging op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarbij ook de maatschappelijke beleving en acceptatie van wateroverlast en overstromingen een rol spelen, worden deze normen door de volksvertegenwoordigende organen van de algemene democratie vastgesteld. De formele wetgever heeft in de Waterwet zelf de veiligheidsnormen vastgesteld, terwijl de normen voor de niet-primaire waterkeringen en wateroverlast bij provinciale verordening worden vastgesteld.
De normen drukken het maatschappelijk gewenste beschermingsniveau uit als de maximaal toelaatbare kans op wateroverlast of overstroming. De normen geven daarmee tevens de omvang van de zorgplicht van de waterbeheerder voor

---

10 Zie over waterschaarste: Keessen en Van Rijswick 2009.

11 Over de juridische aspecten van de chemische en ecologische milieudoelstellingen uit de Europese Kaderrichtlijn Water is reeds een proefschrift verschenen van de hand van Van Rijswick. Zie Van Rijswick 2001.

12 Die doelstellingen dienen in het nationale waterplan (art. 4.1 lid 2 sub a Waterwet) en de regionale waterplannen (art. 4.4 lid 2 sub b Waterwet) te worden opgenomen.

13 Het vaststellen van deze normen is niet vrijblijvend, maar een verplichting, aangezien de bepalingen op grond waarvan de normen worden vastgesteld imperatief zijn geformuleerd. Zie ook: *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 15.

het watersysteem aan. Zo blijkt ook uit art. 5.3 Waterwet, waarin aan de watersysteembeheerder de opdracht wordt gegeven om met inachtneming van de bij of krachtens de in hoofdstuk 2 gestelde normen ten aanzien van de bij hem in beheer zijnde waterstaatswerken de nodige maatregelen te treffen voor het veilig en doelmatig gebruik van die waterstaatswerken. Het beheer van de watersystemen dient gericht te zijn op het inrichten en ingericht houden van de watersystemen overeenkomstig de daarvoor geldende *normen*. De normen geven aan waar het beheer van de beheerder op moet zijn gericht en houden geen direct afdwingbare resultaatsverplichting in, zoals nog in paragraaf 3.6 uiteen zal worden gezet.[14] De zorgplicht van de beheerder wordt in dit boek aangemerkt als de *waterbeheeropgave:*

> De zorgplicht van de overheid om de watersystemen overeenkomstig de daarop betrekking hebbende normen voor wateroverlast en overstromingen in te richten en ingericht te houden.

De beheeropgave zoals hier gedefinieerd is beperkt tot het beheer van watersystemen en heeft dus geen betrekking op andere aspecten van waterbeheer. In dat verband is het van belang een de in art. 1.1 Waterwet gedefinieerde begrippen '*waterbeheer*' en '*beheer'* te onderscheiden.[15] Onder '*waterbeheer'* verstaat de Waterwet alle overheidszorg gericht op de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet. Beheer is eveneens overheidszorg gericht op de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet, maar dan uitsluitend voor zover die zorg betrekking heeft op het beheer van watersystemen. *Waterbeheer* heeft dus een ruimere strekking dan het begrip '*beheer'*, of anders gezegd, beheer is een species van waterbeheer. De beheeropgave ziet dus specifiek op het beheer van watersystemen en niet op het waterbeheer in het algemeen.
Het voorkomen en beperken van wateroverlast ten gevolge van afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater behoort dus wel tot het waterbeheer, maar niet tot het 'beheer' zoals dat in de Waterwet is gedefinieerd. Deze vormen van wateroverlast kunnen namelijk maar in beperkte mate door middel van het beheer (en inrichten) van watersystemen worden voorkomen of beperkt. Om die reden draagt de Waterwet de zorg voor afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater op aan de gemeenten.[16] In de hoedanigheid van beheerder van de openbare ruimte hebben gemeenten namelijk meer mogelijkheden om deze vormen van wateroverlast te voorkomen en te beperken.

---

[14] De normen die op grond van hoofdstuk 5 Wm worden vastgesteld ter implementatie van de KRW houden wel een resultaatsverplichting in. Zie HvJ EG 30 november 2006, zaak C-32/05 (*Commissie vs. Luxemburg*). De vraag is dan ook of het aanmerken van deze normen in het (ontwerp) Besluit kwaliteitseisen en monitoring water als streefwaarden in de zin art. 5.1 lid 3 Wm, waarvan alleen mag worden afgeweken voor zover de KRW dat toelaat wel een juiste implementatie van de KRW is. Zie Van den Broek, Nijmeijer en Van Rijswick, p. 778-779.

[15] Zie over de begrippen 'beheer' en 'waterbeheer' in de Waterwet Van Rijswick 2007, p. 24-29.

[16] Zie art. 3.5 en 3.6 Waterwet.

Hoewel de beheeropgave geen betrekking heeft op de gemeentelijke zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater,is wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun die zorgplichten wel degelijk van belang voor de verwezenlijking van de beheeropgave. Meer in het bijzonder is de wijze waarop gemeenten omgaan met hemelwater en overtollig grondwater mede van invloed op de beheeropgave van de regionale waterbeheerder om te zorgen voor voldoende afvoer- en bergingscapaciteit in de regionale watersystemen. Het maakt voor het bepalen van de bergingscapaciteit van een regionaal oppervlaktewaterlichaam immers uit of de gemeente al het afvloeiende hemelwater en overtollige grondwater rechtstreeks loost op het regionale oppervlaktewater of dat er wordt getracht het overtollige water zo veel mogelijk vast te houden of nuttig toe te passen. De taken en bevoegdheden van de waterbeheerder en de gemeente zullen met het oog op de oplossing van deze problematiek dan ook op elkaar moeten worden afgestemd. Vanwege de verwevenheid tussen de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun zorgplicht en de beheeropgave van de regionale waterbeheerder, zal aan deze afstemming kort aandacht worden geschonken.

Hoewel het begrip 'watersysteem' het integrale karakter van het waterbeheer tot uitdrukking brengt, is het in het kader van de fysieke inrichting van een watersysteem beter om aan te sluiten bij het begrip 'waterstaatswerk'.[17] De normen en bevoegdheden uit de Waterwet hebben namelijk veelal geen betrekking op het watersysteem als zodanig, maar op de waterstaatswerken waaruit het watersysteem is opgebouwd.[18] Een waterstaatswerk wordt in art. 1.1 Waterwet gedefinieerd als:

> 'oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk.'

Het watersysteem is een samenhangend geheel van waterstaatswerken en grondwaterlichamen. De binnen een watersysteem te onderscheiden waterstaatswerken kunnen dan ook worden beschouwd als de specifieke beheerobjecten van het watersysteem.[19] Aan waterstaatswerken grenzende gebieden kunnen ook zijn aangewezen als beschermingszones, waarbinnen ter bescherming van het waterstaatswerk voorschriften en beperkingen gelden. Deze beschermingszones maken, gelet op de definitie in art. 1.1 Waterwet, geen onderdeel uit van het waterstaatswerk zelf en dus ook niet van het watersysteem waartoe het waterstaatswerk behoort. Omdat binnen beschermingszones regels gelden die beogen waterstaatswerken te beschermen, zal daarop in dit onderzoek nog worden ingegaan.
Noodoverloopgebieden bieden een noodoplossing voor overstromingen waarop het watersysteem volgens de norm niet berekend hoeft te zijn. In tegenstelling

---

17 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 89.
18 Zie hoofdstuk 5 t/m 7 Waterwet.
19 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 89.

tot bergingsgebieden zijn noodoverloopgebieden geen waterstaatswerken en maken zij geen onderdeel uit van het watersysteem. Noodoverloopgebieden kunnen dan ook geen rol spelen bij de verwezenlijking van de beheeropgave van de waterbeheerder, zodat daarop in dit boek niet verder zal worden ingegaan.[20]

Om de omvang van de beheeropgave te bepalen, zal de beheerder de watersystemen aan de normen moeten toetsen.[21] Voor zover een watersysteem niet aan de normen voldoet, dienen maatregelen te worden getroffen om het watersysteem volgens de geldende normen in te richten. Daartoe dienen de waterstaatswerken, waaruit een watersysteem is opgebouwd, te worden aangelegd of te worden aangepast. Het watersysteem zal in dat geval dus in fysieke zin moeten worden aangepast aan de geldende normen. Technische maatregelen, zoals het beter benutten van de bestaande maal- en/of spuicapaciteit of peilbeheer, kunnen weliswaar een bijdrage leveren aan de beperking en voorkoming van wateroverlast en overstromingen, maar maken desondanks geen onderdeel uit van dit onderzoek, omdat deze maatregelen als zodanig geen betrekking hebben op de fysieke inrichting van het watersysteem.

De zorgplicht voor de waterbeheerder om de watersystemen in zijn beheer door middel van het aanleggen of wijzigen van waterstaatswerken overeenkomstig de geldende normen in te richten, zal in het vervolg worden aangeduid als de *actieve beheeropgave*. De waterbeheeropgave omvat echter mede de zorgplicht voor de waterbeheerder om de (onderdelen van) watersystemen die hij in beheer heeft volgens de normen ingericht te houden en er voor te zorgen dat bestaande normoverschrijdingen niet verder toenemen. Deze beheeropgave zal in dit boek worden aangeduid als de *consoliderende beheeropgave*.

Ook preventieve maatregelen die in het kader van de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen kunnen worden getroffen, zoals de verzekerbaarheid van schade, calamiteitenplannen of rampenoefeningen, kunnen dienstbaar zijn aan het beperken van de gevolgen van wateroverlast en overstromingen. Ook deze maatregelen vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek, omdat ze geen directe betrekking hebben op de fysieke inrichting van watersystemen.

Voor de verwezenlijking van de beheeropgave kunnen door de overheid zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten alsmede een mix van beide (PPS) worden ingezet. Een voorbeeld van een privaatrechtelijk instrument is de zogenaamde ‘blauwe dienst’, waarmee de watersysteembeheerder door middel van het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten met grondgebruikers zijn beheeropgave tracht te verwezenlijken. Zo kunnen een beheerder en een grond-

---

[20] Zie over noodoverloopgebieden onder meer: Commissie Noodoverloopgebieden 2002 en Driesprong en Poortvliet 2002, p. 2-7. Zie ook *Kamerstukken I* 2007/08, 30 818, nr. C, p. 6.

[21] Art. 2.14 en 2.16 Waterwet.

gebruiker een overeenkomst sluiten, waarbij de grondgebruiker zich verplicht om tegen betaling door de waterbeheerder tijdelijk zijn gronden beschikbaar stellen voor de berging van water in tijden van hoogwater. Hoewel door de inzet van privaatrechtelijke bevoegdheden kan worden bijgedragen aan verwezenlijking van de waterbeheeropgave, zal daar verder niet op worden ingegaan. Uitsluitend het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten en/of bevoegdheden zal onderwerp van onderzoek zijn.

Het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten en bevoegdheden, die in het kader van de verwezenlijking van de beheeropgave worden ingezet, zal veelal de belangen van burgers raken en in voorkomende gevallen schade veroorzaken. Omdat de inzet van publiekrechtelijke instrumenten dusdanig samenhangt met de mogelijkheid voor burgers om daartegen rechtsmiddelen aan te wenden en de mogelijkheid om de daaruit voortvloeiende schade te verhalen, zullen rechtsbescherming en nadeelcompensatie in het onderzoek worden betrokken.

## 1.3 PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN

Het voorgaande leidt tot de volgende probleemstelling:

> *In hoeverre en op welke wijze kan de beheeropgave op basis van het bestaande publiekrechtelijke instrumentarium worden verwezenlijkt en hoe kunnen de eventueel geconstateerde tekortkomingen van dat instrumentarium worden weggenomen?*

### 1.3.1 UITWERKING VAN DE PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden, zal het publiekrechtelijke instrumentarium dat de waterbeheerder wordt geboden om de beheeropgave te verwezenlijken moeten worden beschreven. De waterbeheerder kan dat publiekrechtelijke instrumentarium, behoudens in geval van calamiteit, niet ad hoc inzetten, maar zal in het beheerplan zo veel mogelijk van te voren moeten aangeven op welke wijze hij denkt invulling te geven aan de op hem rustende zorgplicht. Een plan creëert duidelijkheid over het te voeren beleid voor de waterbeheerder zelf, burgers en medeoverheden en geeft sturing aan dat beleid. De Waterwet verplicht de watersysteembeheerder dan ook om zijn beleidsvoornemens voor het beheer van watersystemen in een beheerplan op te nemen. Die beleidvoornemens dienen betrekking te hebben op de verwezenlijking van zowel de actieve als de consoliderende waterbeheeropgave.
Zoals reeds opgemerkt speelt het waterbeheer zich niet af in een vacuüm maar in het brede kader van de fysieke leefomgeving. Omdat de watersysteembeheerder uitsluitend het beheer van watersystemen tot taak heeft en ook uitsluitend ter vervulling van die taak zijn publiekrechtelijke bevoegdheden kan aanwenden, is het noodzakelijk dat het functionele waterbeleid van de waterbeheerder wordt ingebed in het beleid voor de fysieke leefomgeving als geheel. Aangezien

provincies op de verschillende deelterreinen van de fysieke leefomgeving op regionaal niveau een beleidsontwikkelende, uitvoerende en toezichthoudende taak hebben – zoals milieu, ruimtelijke ordening en natuur – zijn de beheerplannen van de waterbeheerder onderworpen aan bestuurlijk toezicht van de provincie. De provincie is verantwoordelijk voor de afstemming van het regionale en lokale beleid dat op deze deelterreinen wordt ontwikkeld. Op nationaal niveau zijn de desbetreffende vakministers daarvoor verantwoordelijk. Op nationaal en provinciaal niveau moeten strategische plannen worden vastgesteld, waarin de hoofdlijnen van het beleid worden opgenomen en zal het beleid met de andere deelterreinen moeten worden afgestemd.[22]
Bij het onderwerp van het onderhavige onderzoek springt de relatie van het waterbeleid met het deelterrein van de ruimtelijke ordening het meest in het oog. De wijziging van de fysieke inrichting van een watersysteem leidt immers doorgaans tot een fysieke wijziging van de ruimtelijke structuur en kan er bovendien toe leiden dat bepaalde vormen van ruimtegebruik met het oog op de bescherming van deze watersystemen niet langer toelaatbaar zijn.
Om te voorkomen dat het beleid van de watersysteembeheerder tegenstrijdigheden gaat vertonen met het ruimtelijke beleid en vice versa, is afstemming van de beleidsontwikkelingen noodzakelijk. Omdat de provincie ten aanzien van zowel de ruimtelijke ordening als het waterbeheer een beleidsontwikkelende taak heeft en bovendien toezicht houdt op zowel de gemeentelijke ruimtelijke ordening als het regionale waterbeheer, heeft de provincie daar een belangrijke coördinerende taak. Op nationaal niveau zal de afstemming moeten geschieden door de verantwoordelijke ministers.

> *Hoe dient de beheeropgave beleidsmatig te worden verankerd en op welke wijze is de afstemming tussen het ruimtelijke beleid en het strategische waterbeleid juridisch vormgegeven?*

De volgende stap voor de waterbeheerder bij de verwezenlijking van de beheeropgave is de uitvoering van het beleid dat in de beheerplannen is omschreven. Aan de *actieve* beheeropgave geeft de waterbeheerder invulling door waterstaatswerken, waaruit een watersysteem is opgebouwd, aan te leggen of te wijzigen. Daarbij kan gedacht worden aan de aanleg, verlegging of versterking van waterkeringen, de aanleg van bergingsgebieden of het aanleggen of vergroten van oppervlaktewaterlichamen. Voor de aanleg en wijziging van bepaalde waterstaatswerken roept de Waterwet een bijzondere procedure in het leven, die voorziet in een gecoördineerde besluitvorming en rechtsbescherming van de voor de uitvoering van die werken benodigde publiekrechtelijke toestemmingen. Tevens zal medewerking van rechthebbenden ten aanzien van de benodigde gronden moeten worden verkregen. Het opleggen van gedoogplichten op grond

---

[22] Op provinciaal niveau kan dat geschieden door de vaststelling van één provinciaal omgevingsplan, waarin alle strategische omgevingsplannen worden geïntegreerd.

van de Waterwet en onteigening op grond van de Onteigeningswet zullen daarbij eveneens worden betrokken.

*Welk publiekrechtelijk instrumentarium staat de watersysteembeheerder ter beschikking om waterstaatswerken ter verwezenlijking van zijn actieve beheeropgave aan te leggen of te wijzigen?*

Het aanleggen of wijzigen van waterstaatswerken moet echter wel zijn toegestaan op grond van het ter plaatse geldende planologische regime, aangezien het verboden is om gronden en zich daarop bevindende bouwwerken in strijd met dit regime te gebruiken. Veelal zal de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk niet in overeenstemming zijn met het vigerende planologische regime. Dit leidt tot de volgende deelvraag:

*Op welke wijze kunnen mogelijke planologische belemmeringen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken worden weggenomen?*

Niet alleen speelt het planologische regime een belangrijke rol in het kader van de verwezenlijking van de *actieve* beheeropgave, tevens is het planologische regime van belang voor de verwezenlijking van de *consoliderende* beheeropgave. De watersysteembeheerder heeft namelijk bij of krachtens de Waterwet en de Waterschapswet bevoegdheden gekregen om het gebruik van watersystemen te reguleren, terwijl bestuursorganen van de gemeente, provincie en het Rijk op grond van de Wro bevoegdheden hebben om het gebruik van de grond en zich daar bevindende bouwwerken te reguleren. Die bevoegdheid hebben laatstgenoemde bestuursorganen ook als de grond deel uitmaakt van een waterstaatswerk of een daaraan grenzende beschermingszone. De vraag is dan ook hoe de uitoefening van de bevoegdheden door de waterbeheerder zich verhoudt tot de uitoefening van de genoemde bevoegdheden op grond van de Wro.

*Hoe verhouden de bevoegdheden die de watersysteembeheerder bij of krachtens de Waterschapswet en Waterwet heeft gekregen om ter voorkoming en beperking van overstromingen en wateroverlast het gebruik van watersystemen te reguleren zich tot de bevoegdheden uit de Wro waarmee de gebruiksmogelijkheden van de grond kunnen worden gereguleerd?*

Ten gevolge van de uitoefening van bevoegdheden met oog op de verwezenlijking van de beheeropgave kunnen rechthebbenden ten aanzien van gronden en/of zich daarop bevindende bouwwerken schade lijden. Op welke wijze die schade kan worden verhaald en wat daarvoor de grondslag is, zal eveneens onderwerp van onderzoek zijn.

*Op welke wijze kunnen de grondeigenaren en rechthebbenden de schade die zij lijden ten gevolge van een (rechtmatige) uitoefening van publiekrechtelij-*

*ke bevoegdheden in het kader van de beheeropgave verhalen op het bestuursorgaan dat deze bevoegdheden uitoefent?*

## 1.4 INDELING VAN HET BOEK EN PLAN VAN BEHANDELING

In het eerste deel komt de beheeropgave nader aan de orde. Daarbij zullen in hoofdstuk 2 allereerst de ontwikkelingen in het waterbeleid worden geschetst, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de ontwikkelingen die zich met betrekking tot de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen hebben voorgedaan. Omdat de waterbeheeropgave wordt afgeleid uit de normen die voor watersystemen worden vastgesteld, zal in hoofdstuk 3 nader worden ingegaan op wijze waarop deze normen worden vastgesteld en wat de betekenis daarvan is.

In het tweede deel komt het planinstrumentarium aan de orde waarmee de watersysteembeheerder in een beheerplan dient aan te geven op welke wijze hij zijn actieve en zijn consoliderende waterbeheeropgave wil verwezenlijken. Daarbij wordt ingegaan op de verticale relatie van de operationele beheerplannen met de strategische waterplannen van provincie en Rijk, maar ook op de horizontale relatie van de beheerplannen en strategische waterplannen met de ruimtelijke plannen (hoofdstuk 4).

In het derde deel wordt onderzocht over welke publiekrechtelijke instrumenten de watersysteembeheerders beschikken om de in hun beheerplannen opgenomen beleidsvoornemens voor de verwezenlijking van hun actieve en consoliderende waterbeheeropgave ook daadwerkelijk uit te voeren.
In hoofdstuk 5 wordt onderzocht welke publiekrechtelijke instrumenten de watersysteembeheerder ter beschikking staan om zijn actieve beheeropgave te verwezenlijken. Het gaat met andere woorden om het publiekrechtelijke instrumentarium waarmee de watersysteembeheerder watersystemen kan aanpassen teneinde deze overeenkomstig de daarvoor geldende normen in te richten. Onderzocht wordt in hoeverre dat instrumentarium voldoet aan de eisen van snelheid, transparantie en rechtszekerheid en of er aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verbetering. Afzonderlijk zal worden ingegaan op de verhouding met de Wro, omdat de aanpassing van watersystemen veelal in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. Op welke wijze de planologische toestemming kan worden verkregen, zal daarbij onderwerp van onderzoek zijn.
Voor de aanpassing van watersystemen zijn veelal andermans gronden nodig. Niet alleen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken zelf, maar ook voor gronden die benodigd zijn voor de uitvoering van de daarvoor benodigde feitelijke werkzaamheden, is dan ook regelmatig de medewerking van grondeigenaren vereist. Met behulp van welk publiekrechtelijk instrumentarium de watersysteembeheerder die medewerking desnoods kan afdwingen, zal worden onderzocht in hoofdstuk 6.

In hoofdstuk 7 zal worden onderzocht in hoeverre de watersysteembeheerder met het hem ter beschikking staande publiekrechtelijk instrumentarium kan voorkomen dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen die zouden kunnen leiden tot een (verdere) overschrijding van de normen voor wateroverlast en overstromingen. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre activiteiten die de bergings- of afvoercapaciteit kunnen beperken of een destabiliserend effect hebben op de waterstaatswerken, door de beheerder kunnen worden gereguleerd. Tevens wordt onderzocht in hoeverre op grond van dat publiekrechtelijke instrumentarium activiteiten kunnen worden gereguleerd met het oog op de reservering van gronden voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

In het vierde deel staat de relatie tussen het publiekrechtelijke instrumentarium van de Waterwet en Waterschapswet en het Wro-instrumentarium centraal. Zowel de Waterschapswet en Waterwet als de Wro bevatten bevoegdheden om gebruiksmogelijkheden van de grond te beperken. De organen die daartoe bevoegd zijn en het motief waarmee de gebruiksmogelijkheden van de grond kunnen worden beperkt, verschillen. In bepaalde gevallen kunnen die motieven echter overlappen, zodat de vraag is welk orgaan dan bevoegd is om gebruiksmogelijkheden te beperken. In hoofdstuk 8 zal deze vraag worden beantwoord. Hoofdstuk 9 is een vervolg op hoofdstuk 5 en 6, in die zin dat een aanpassing van het watersysteem uiteindelijk ook een regeling in het bestemmingsplan zal moeten krijgen. Op welke wijze de inpassing in een bestemmingsplan gestalte kan krijgen, komt in dit hoofdstuk aan de orde.
Voor zover het publiekrechtelijke instrumentarium van de watersysteembeheerder niet toereikend is om met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen activiteiten te reguleren, zal in hoofdstuk 10 uiteen worden gezet welke mogelijkheden de Wro daartoe biedt. Voor zover de Wro mogelijkheden biedt, zou de watersysteembeheerder namelijk kunnen trachten om de bevoegde organen te bewegen tot het gebruikmaken van die mogelijkheden. Op welke wijze zij dat kunnen doen, komt ook in dit hoofdstuk aan de orde.

Het vijfde deel (hoofdstuk 11) concentreert zich op de wijze waarop benadeelde grondgebruikers de schade die zij lijden ten gevolge van de verwezenlijking van de beheeropgave gecompenseerd kunnen krijgen. De uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden ter verwezenlijking van zowel de actieve als de consoliderende beheeropgave, kan namelijk leiden tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden van grondgebruikers en in bepaalde gevallen zelfs tot ontneming van de eigendom van hun gronden. De eventuele schade die grondgebruikers daardoor lijden, zullen zij op de beheerder willen verhalen. Welke juridische wegen daarvoor moeten worden bewandeld, wordt in dit deel onderzocht.

Het zesde en laatste deel (hoofdstuk 12) bevat de conclusies die uit de voorgaande delen kunnen worden getrokken. Voor zover tekortkomingen in het pu-

bliekrechtelijke instrumentarium zijn gesignaleerd, zullen in dit deel aanbevelingen worden gedaan om deze te verhelpen.

## 1.5 METHODEN VAN ONDERZOEK EN VERANTWOORDING

De beantwoording van de probleemstelling en de onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden aan de hand van literatuuronderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van parlementaire stukken, juridische tijdschriften, (hand)boeken en documentatie die te raadplegen is op verschillende websites. Daarnaast is het onderzoek voor een belangrijk deel gebaseerd op analyses van de jurisprudentie van met name de Kroon, Afdeling rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarbij moet worden vermeld dat jurisprudentie ten aanzien van de recentelijk in werking getreden Wro en de Waterwet nog niet voorhanden was, zodat uitsluitend jurisprudentie kon worden gebruikt die is gewezen op grond van de oude wetgeving. Deze jurisprudentie kan desalniettemin waardevol zijn voor de situatie onder de nieuwe wetgeving. Enerzijds omdat de nieuwe wetgeving niet in alle gevallen afwijkt van de oude wetgeving, anderzijds omdat de onder de oude wetgeving gewezen jurisprudentie een indicatie kan geven voor de oplossing van juridische problemen die de nieuwe wetgeving met zich meebrengt.
Het onderzoek is afgesloten op 1 november 2008. Met jurisprudentie, literatuur en overheidspublicaties van latere datum is slechts incidenteel rekening gehouden. Wanneer wordt verwezen naar de Waterwet wordt daarmee gedoeld op het gewijzigde voorstel van wet zoals dat ten tijde van de afronding van het onderzoek bij de Eerste Kamer voorlag.[23] Indien wordt verwezen naar het Waterbesluit wordt gedoeld op het voorontwerp dat 9 oktober 2008 ter inzage is gelegd. Wanneer wordt verwezen naar de Invoeringswet betreft het de inspraakversie van 11 juli 2008.[24]

> Na de sluiting van het onderzoek is op 7 februari 2009 het wetvoorstel Invoeringswet Waterwet aan de Tweede Kamer aangeboden.[25] Dit wetsvoorstel wijkt op een voor dit onderzoek belangrijk punt af van de inspraakversie. In het wetsvoorstel wordt namelijk anders dan in de inspraakversie de mogelijkheid om op grond van art. 153 jo. art. 155 Waterschapswet tegen de keur en de legger bij gedeputeerde staten administratief beroep in te stellen afgeschaft. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid om beroep in stellen tegen de beslissing op administratief beroep bij de bestuursrechter (zie art. 1.8 onder F).[26] Aangezien de keur een algemeen verbindend voorschrift is waartegen ingevolge art. 8:2 sub a Awb geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, zal de keur alleen nog bij wijze van exceptieve toetsing, bijvoorbeeld

---

23 *Kamerstukken I* 2007/08, 30 818, nr. A.
24 <www.waterwet.nl>.
25 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2.
26 Waar dat van belang is zal in de voetnoten worden gewezen op de afschaffing van het administratief beroep tegen het besluit tot vaststelling of wijziging tegen de keur en de legger.

in het kader van een beroep tegen een de verlening of weigering van een keuronthef-fing of het nemen van een handhavingsbesluit, aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Het wetvoorstel beperkt dan ook de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de keur. De rechtsbescherming tegen de legger wordt hierdoor niet aangetast, aangezien het besluit tot vaststelling of wijziging van de legger een besluit van algemene strekking is waartegen bezwaar en beroep op de bestuursrechter openstaat.

Deel I

# De waterbeheeropgave

In dit deel zal de waterbeheeropgave en de historische achtergrond daarvan uiteen worden gezet. Voor een goed begrip van het huidige beleid ter zake van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen is het van belang om de beleidsontwikkelingen daaromtrent kort te schetsen. Deze ontwikkelingen zullen in hoofdstuk 2 worden besproken.
In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de normen die bij of krachtens de Waterwet voor watersystemen worden vastgesteld. Deze normen bepalen waarop een watersysteem moet zijn ingericht en daarmee tevens de omvang van de waterbeheeropgave. Voor de watersystemen kunnen verschillende soorten normen van toepassing zijn: veiligheidsnormen voor dijkringen, normen voor regionale waterkeringen en normen voor wateroverlast.

Hoofdstuk 2

# Beleidsontwikkelingen

## 2.1 INLEIDING: ONTWIKKELINGEN IN HET WATER(SYSTEEM)BELEID

Het Nederlandse waterbeleid heeft sinds de tweede helft van de vorige eeuw belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Daarbij is een sterke integratietendens te ontwaren, ten gevolge waarvan het voorheen sectorale beleid voor de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen onderdeel is gaan uitmaken van het (integrale) watersysteembeleid. Voordat de ontwikkelingen met betrekking tot de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen zullen worden besproken,[1] zal allereerst een korte beschrijving worden gegeven van de ontwikkelingen die zich in het waterbeleid hebben voorgedaan en van de plaats die de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen daarin heeft ingenomen.

### 2.1.1 ONTWIKKELINGEN IN HET NATIONALE WATER(SYSTEEM)BELEID

Het voorkomen van wateroverlast en overstromingen is van essentieel belang voor een land dat grotendeels onder de zeespiegel ligt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de oorsprong van de georganiseerde waterhuishouding daarin is gelegen. Reeds in de vroege middeleeuwen werd een goed georganiseerd waterbeheer noodzakelijk geacht voor het garanderen van de bewoonbaarheid van het land. Uit deze tijd stammen dan ook de eerste georganiseerde samenwerkingsverbanden, die zich hoofdzakelijk toelegden op de beveiliging tegen overstromingen. Deze samenwerkingsverbanden hebben zich uiteindelijk tot waterschappen ontwikkeld.[2]
Ten gevolge van bevolkingsgroei, sociaal-economische ontwikkelingen, waardestijging van de grond, bodemkundige veranderingen en technologische vooruitgang[3] is het aantal waterschappen in de latere middeleeuwen sterk gegroeid. Ook het takenpakket van het waterschap is ten gevolge van deze ontwikkelingen uitgebreid. Door de massale inpoldering van inklinkende veengronden en stijgende waterstanden die daarvan het gevolg waren, werd de beveiliging van het (ontgonnen) land tegen overstromingen nog belangrijker. Dit heeft de positie

---

1 Zie voor een beschrijving van de ontwikkelingen vanuit de kwantiteitszorg ook: Van Hall 1992, p. 155-360.
2 Zie uitgebreider over de ontwikkelingen van de waterschappen: Havekes 2008, p. 9-24.
3 Zoals de uitvinding van de windwatermolen in 1408, waarmee landwinning mogelijk werd gemaakt.

van de waterschappen verder versterkt. Naast de steeds belangrijker wordende zorg voor de waterkering, is in deze fase ook de zorg voor afwatering en wateraanvoer tot ontwikkeling gekomen. Niet alleen werd het waterschap verantwoordelijk voor de afvoer van overtollig water naar zee, maar ook voor de zorg voor de aanvoer van voldoende water ten behoeve van de landbouw. Het waterschap werd daarmee verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van de waterhuishoudkundige infrastructuur die voor het vervullen van deze taken nodig was. Deze infrastructuur van waterlopen heeft eveneens betekenis gehad voor de ontwikkeling van de (binnen)scheepvaart.
In de loop der tijd heeft water er vele gebruiksfuncties bij gekregen, waaronder recreatie, drinkwatervoorziening, industrie en later ook natuur en landschap. Het waterbeleid richt zich met name op het behoud van de sectorale gebruiksfuncties van water ten behoeve van de mens (sectoraal waterbeheer).[4] Omdat veel van deze 'nieuwe' gebruiksfuncties een bepaald kwaliteitsniveau van het water vereisen en een aantal van deze functies zelf een verontreinigend effect heeft, komt ook het waterkwaliteitsbeheer tot ontwikkeling. Met name ten gevolge van de keuze voor het streven naar economische expansie in de naoorlogse periode en de daarmee gepaard gaande industriële groei en intensivering van agrarische activiteiten, de snelle bevolkingsgroei en verstedelijking, kwam de waterkwaliteit steeds meer onder druk te staan. Zonder ingrijpen van de overheid dreigden vele wateren ongeschikt te worden voor de daaraan toegekende gebruiksfuncties. Het ontwikkelen van beleid voor de bescherming van de waterkwaliteit werd dan ook onvermijdelijk. Die ontwikkeling werd nog verder gestimuleerd door de opkomst van het onderzoek op het gebied van de milieutechnologie en het groeiende besef dat de mens deel uitmaakt van een samenhangend ecosysteem, dat als zodanig duurzame bescherming verdient. Naast het gevaar dat ten gevolge van de verslechtering van de waterkwaliteit gebruiksfuncties niet optimaal kunnen worden benut, heeft het groeiende milieubewustzijn ertoe bijgedragen dat beleidsvorming en regelgeving op het gebied van de waterkwaliteit in de jaren zeventig in versneld tempo op gang kwamen.[5]

In de Tweede Nota Waterhuishouding wordt door de regering in navolging van anderen[6] voor het eerst een belangrijke tendens in het waterbeheer gesignaleerd.

---

4 Zie *De Waterhuishouding van Nederland 1968*, Den Haag 1968.

5 Zo is in 1970 de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) in werking getreden, waarmee wordt beoogd de verontreiniging van oppervlaktewateren vanuit puntbronnen te bestrijden en te voorkomen met het oog op de verschillende gebruiksfuncties, die deze wateren vervullen. Zie ook het eerste Indicatief Meerjarenprogamma Water 1975-1979, dat eveneens gericht is op het voorkomen en zo nodig terugdringen van de waterverontreiniging, opdat aan de door de gebruiksfuncties vereiste waterkwaliteit wordt voldaan.

6 Zonder volledigheid na te streven, kunnen de volgende personen worden genoemd: Steenbeek 1971, Van de Kerk 1971, p. 343-350, Van de Kerk 1973, p. 199-204 en Winsemius 1971, naar aanleiding van de discussienota TP 2000, een toekomstprojectie van het Minister van Verkeer en Waterstaat. Ook de Unie van Waterschappen heeft al in de jaren zeventig aangedrongen op de eenheid in het waterbeheer, getuige de instelling van een Uniecommissie Eenheid van waterbeheer, zie nader Van den Berge 1973, p. 197-199.

De Nota verwoordt deze tendens als volgt:

> 'van voorheen sterk infrastructureel georiënteerd beleid met als belangrijkste doel de voorziening in de behoefte aan water voor afzonderlijke, met name economische doeleinden, daarnaast een kwaliteitsbeleid gericht op de sanering van lozingen, naar een toekomstig beleid met als doel: een geïntegreerd beheer ten behoeve van de verschillende functies van het ecosysteem water in zijn verschillende verschijningsvormen, met sterke accenten op kennisontwikkeling en bestuur.'[7]

Hoewel een integrale aanpak slechts zeer marginaal in de nota is uitgewerkt, is er wel een belangrijke verandering in het denken over waterbeheer te ontwaren, die als beginpunt kan worden gemarkeerd van de integrale watersysteembenadering. Deze denktrant wordt nader uitgewerkt in de notitie 'Omgaan met water',[8] waar expliciet wordt gekozen voor de watersysteembenadering. In deze notitie wordt de watersysteembenadering als volgt omschreven:

> 'Een watersysteem kan worden gedefinieerd als een geografisch afgebakend, samenhangend en functioneel geheel van oppervlaktewater, grondwater, waterbodems, oevers en technische infrastructuur met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijhorende fysische, chemische en biologische processen. De grenzen van een dergelijk watersysteem worden in de eerste plaats bepaald op grond van hun hydrologische, morfologische, ecologische en functionele samenhang.[9] De watersysteembenadering stelt het watersysteem (inclusief landsystemen, waarvan grondwater een essentieel onderdeel uitmaakt) centraal. De benadering beoogt via een integrale afweging de wensen van de samenleving ten aanzien van functies en het functioneren van watersystemen (sectoren en facetten) op een optimale wijze af te stemmen op de mogelijkheden van de systemen met behulp van technisch (infrastructuur) en juridisch instrumentarium.'[10]

Met de notitie 'Omgaan met water' heeft een integrale watersysteembeheersfilosofie postgevat, waarin alle aspecten van het watersysteem in onderling verband worden beschouwd.[11] Daarmee is het besef definitief doorgedrongen dat de waterhuishouding niet alleen *intern* samenhangen vertoont tussen kwaliteits- en kwantiteitsbeheer van oppervlaktewater en tussen oppervlaktewaterbeheer en grondwaterbeheer, maar dat de waterhuishouding tevens *extern* samenhangt met andere beleidsterreinen, zoals milieu, natuur en ruimtelijke ordening. Het watersysteem is in die benadering een deelsysteem dat samenhangt met andere systemen van de fysieke leefomgeving, zoals ecologische systemen en landsystemen.[12] In die zin kan met recht worden gesteld dat deze notitie heeft geleid tot een definitief 'omgaan' in de beleidsvorming ten aanzien van het waterbeheer.

---

7 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 793, nrs. 1-2, p. 7.
8 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 793, nr. 3.
9 Vgl. Van Hall 1992, p. 26.
10 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 793, nr. 3, p. 35.
11 Van Hall 2003c, p. 196.
12 Van Hall 2003a, p. 324-331.

Het beleid ten aanzien van de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen werd tot dan toe niet betrokken bij het integrale watersysteembeleid, maar gezien als een afzonderlijk beleidsterrein.

In de jaren tachtig is de Wet op de waterhuishouding (Wwh) vastgesteld, waarmee een integrale planvorming voor waterbeheer werd geïntroduceerd. Het was de bedoeling dat de Wwh uiteindelijk zou worden uitgebouwd tot een alomvattende Waterwet, waarin alle bestaande regelgeving ten aanzien van de waterhuishouding op zou moeten gaan.[13] Aanvankelijk werd volstaan met een integratie door middel van planvorming. Het beleid ten aanzien van de bescherming tegen wateroverlast en overstroming had nog geen duidelijke plaats in deze geïntegreerde planvormen.

In de Derde Nota Waterhuishouding staat het belang van de veiligheid, de bewoonbaarheid en bruikbaarheid van het land voorop. De Nota vat het beleid kort en krachtig samen:

> 'Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land als primaire randvoorwaarde en het ontwikkelen en instandhouden van gezonde waterhuishoudkundige systemen die een duurzaam gebruik garanderen.'[14]

In de Nota zelf worden echter slechts enkele woorden aan het veiligheidsaspect gewijd. Zo wordt kort ingegaan op de mogelijke zeespiegelstijging, maar de effecten daarvan op de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast worden in dat stadium nog onderzocht. De nadruk wordt in dat verband met name gelegd op het onderhouden en versterken van waterkeringen, waarbij wordt verwezen naar de op dat moment in ontwikkeling zijnde Wet op de waterkering.

De Vierde Nota Waterhuishouding pleit voor meer samenhang tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening, natuur en milieu, gericht op de verschillende functies van het watersysteem zoals *veiligheid*, landbouw, natuur, drinkwatervoorziening, transport, recreatie en visserij.[15] De Vierde Nota Waterhuishouding werkt de doelstellingen van zijn voorganger verder uit, met dien verstande dat daarin het thema veiligheid een prominentere plaats is heeft gekregen. Het thema veiligheid wordt voor het eerst ingebed in het integrale watersysteembeleid en wordt bovendien nader uitgewerkt in een afzonderlijke paragraaf.
Onderkend wordt dat toekomstige klimaatverandering en de daarmee samenhangende zeespiegelstijging, intensievere en frequentere regenval en hogere rivierafvoeren, nopen tot een duurzamere strategie ten aanzien van de bescher-

---

13 *Kamerstukken II* 1986/87, 17 367, nr. 6, p. 2-3. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van de ontstaansgeschiedenis van de Wet op de waterhuishouding: Havekes en Heldens 1990, p. 3-12.

14 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 250, nrs. 1-2, p. 14.

15 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 401, nr. 1.

ming tegen wateroverlast en overstromingen. Volgens deze strategie moet de bestaande ruimte voor water worden behouden en meer ruimte voor water worden gecreëerd. Watersystemen moeten meer ruimte krijgen, zodat kan worden geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen. De Vierde Nota Waterhuishouding neemt daarbij als uitgangspunt dat zo veel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de natuurlijke processen van watersystemen, zodat watersystemen niet alleen meer ruimte krijgen, maar ook meer veerkracht. Door aan te sluiten bij de natuurlijke processen kan tevens worden bijdragen aan het herstel van het ecologische karakter van watersystemen.
Naast economische en sociaal-maatschappelijke ordeningsprincipes dienen volgens de Vierde Nota Waterhuishouding ook ecologische en hydrologische ordeningsprincipes ten grondslag te worden gelegd aan ruimtelijke keuzes. Hoewel de Nota inzet op ruimtelijke maatregelen om het land een zo groot mogelijke bescherming tegen wateroverlast en overstromingen te garanderen, zullen daarvoor volgens de Nota ook technische maatregelen noodzakelijk blijven, zoals flexibel peilbeheer en vergroting van de spui- en bemalingscapaciteit.

### 2.1.2 INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN IN HET WATER(SYSTEEM)BELEID

Ook de ontwikkelingen op Europees niveau beïnvloeden het nationale waterbeleid. Zo is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)[16] vastgesteld, die in de plaats treedt van een aantal bestaande waterrichtlijnen, waarmee beoogd wordt meer samenhang aan te brengen in het waterbeleid van de EG. De KRW verplicht de lidstaten om in 2015 hun oppervlaktewateren in een goede ecologische en chemische toestand te hebben en te zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water. Daartoe dienen de lidstaten op grond van de richtlijn maatregelen te treffen, die worden opgenomen in een zogenaamd maatregelenprogramma. De lidstaten zijn tot op zekere hoogte vrij in de keuze welke maatregelen zij treffen om aan de doelstellingen van de KRW te voldoen, maar zijn wat betreft het te bereiken resultaat gebonden aan de richtlijn.
De KRW heeft primair betrekking op de waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwater en niet op de waterkwantiteit en hoogwaterbescherming. Wel beoogt de KRW de gevolgen van overstromingen te beperken (art. 1 sub e KRW). Ondanks het feit dat de KRW niet ziet op hoogwaterbescherming verdient de KRW in dat kader wel bespreking, aangezien de ontwikkelingen in het nationale waterbeleid, waarin hoogwaterbescherming een belangrijke plaats inneemt, blijvend zullen worden beïnvloed door de KRW. Vanwege de integrale benadering van het Nederlandse watersysteembeleid, beïnvloedt de KRW niet alleen

---

[16] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (*PbEG* 2000, L 327/10). Richtlijn gewijzigd bij Beschikking nr. 2455/2001/EG (*PbEG* 2001, L 331/1).

het kwalitatieve waterbeleid, maar heeft de KRW tevens gevolgen voor de daarmee samenhangende beleidsterreinen.[17]
Naast deze indirecte invloed van de KRW op de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen, heeft de KRW daarop ook een directe invloed, in die zin dat de maatregelen die worden getroffen in het kader van hoogwaterbescherming, niet in strijd mogen zijn met de KRW. De beïnvloeding werkt overigens ook de andere kant op; de wijze waarop hoogwaterbescherming in het integrale watersysteembeleid gestalte krijgt, zou ook kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de KRW.[18] De maatregelen die worden getroffen in het kader van de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen zouden namelijk kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de KRW. Zo kunnen het creëren en inrichten van waterbergingsgebieden en natuurvriendelijke oevers en het laten hermeanderen van beken, bijdragen aan de realisering van de ecologische doelstellingen van de KRW.
Omdat de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen een duidelijke samenhang vertoont met (voornamelijk de ecologische) doelstellingen van de KRW, en omdat hoogwaterbescherming evenals de waterkwaliteitsproblematiek een belangrijke lidstaatoverschrijdende component heeft, kan het feit dat hoogwaterbescherming geen deel uitmaakt van de KRW worden gezien als een gemiste kans.[19] Dit gemis is inmiddels weggenomen door de Europese Richtlijn overstromingsrisico's (Ror). Deze richtlijn stuurt aan op een gecoördineerde en geïntegreerde planmatige aanpak van het beheer van overstromingsrisico's op Europees niveau, opdat de doeltreffendheid van de inspanningen van de afzonderlijke lidstaten kan worden vergroot.[20] De Ror maakt geen onderdeel uit van de KRW, maar bevat wel de coördinatie- en integratiebepalingen die de afstemming met de Europese Kaderrichtlijn Water moeten waarborgen. Bovendien gaat de Ror evenals de KRW uit van de stroomgebiedbenadering. De Ror zal nader worden besproken in paragraaf 2.2.11.
Hoewel de KRW voornamelijk met betrekking tot de relatie tussen oppervlakte- en grondwater en de relatie met beleidsterreinen van natuur en milieu[21] meer samenhang brengt in het waterbeleid van de EG, kan niet worden gesproken van (volledig) integraal waterbeheer, aangezien het waterkwantiteitsbeheer en overstromingsrisicobeheer in de KRW niet nader zijn uitgewerkt, maar in een afzonderlijke richtlijn.[22] Dit in tegenstelling tot het Nederlandse integrale

---

17 Zie Van Rijswick 2003, p. 319.
18 Zie Overgaag 2004, p. 22-23.
19 Spier 2001, p. 35 in het bijzonder voetnoot 4.
20 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (*PbEU* 2007, L 288/27 e.v.).
21 De Europese Kaderrichtlijn Water ziet immers op het bereiken van een goede *chemische* en *ecologische* toestand van wateren (art. 4 Europese Kaderrichtlijn Water).
22 Wel wordt in overweging 16 van de considerans van de Europese Kaderrichtlijn Water opgemerkt dat de richtlijn een belangrijke bijdrage kan leveren aan de samenwerking tussen lidstaten in het kader van de Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap (ESDP).

watersysteembeleid, waarvan ook waterkwantiteitsbeheer en overstromingsrisicobeheer integraal onderdeel uitmaken. Het Nederlandse watersysteembeleid vertoont daarmee een grotere mate van integratie dan het Europese waterbeleid. Met de vaststelling van de Ror, waarin wordt voorgesteld de hoogwaterproblematiek op gemeenschapsniveau aan te pakken, lijkt ook op Europees niveau de weg naar een verdere integratie te zijn ingeslagen.

## 2.2 VOORKOMING VAN WATEROVERLAST EN OVERSTROMINGEN: BELEIDSONTWIKKELINGEN

### 2.2.1 HET DELTAPLAN GROTE RIVIEREN

Door de wateroverlast van midden jaren negentig werd (wederom) duidelijk hoe kwetsbaar ons land is voor wateroverlast en overstromingen. Zo spoedig mogelijk moest er voor worden gezorgd dat Nederland 'waterproof' zou worden gemaakt. Daartoe is het Deltaplan grote rivieren vastgesteld, waarmee een versnelde realisatie van dijkversterkingen in het riviergebied mogelijk werd gemaakt. In het kader van dit plan werd voor de hoogst noodzakelijke dijkversterkingen de Deltawet grote rivieren (Dgr) vastgesteld.[23] Deze wet had tot doel zo snel en voortvarend mogelijk de meest onveilige dijken en kaden (met een totale lengte van 148 kilometer) op een aanvaardbaar veiligheidsniveau te brengen. Voor de tweede fase dijkversterkingen van het Deltaplan grote rivieren is de Wet op de waterkering (Wwk) vastgesteld, die evenals de Dgr een beperkte werkingsduur had.[24] Voor de versterking van primaire waterkeringen die (nog) niet aan de wettelijke veiligheidsnormen voldeden voorzag de Wwk in een bijzondere dijkversterkingsprocedure. Deze procedure hield een versnelde en parallelgeschakelde besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedure in voor de versterking van primaire waterkeringen die daarmee voor de eerste keer op het wettelijke veiligheidsniveau worden gebracht. Aangezien het toepassingsbereik van deze bijzondere procedure beperkt was tot de versterking van primaire waterkeringen die niet aan de norm voldeden, zou de procedure, nadat alle primaire waterkeringen op het wettelijke veiligheidniveau zouden zijn gebracht, niet meer kunnen worden toegepast. Vanwege de goede ervaringen met deze dijkversterkingsprocedure heeft de wetgever er in 2005 echter voor gekozen om deze procedure van toepassing te verklaren op de aanleg, verlegging of versterking van alle primaire waterkeringen, ongeacht of de primaire waterkering daarmee voor de eerste keer op het wettelijke veiligheidsniveau wordt gebracht.[25] Zowel de Dgr als de Wwk heeft de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures met betrekking tot de aanleg of wijziging van primaire water-

---

[23] De Dgr trad in werking op 21 april 1995. Zie *Stb.* 1995, 210.
[24] De Dgr is van kracht geweest tot en met 31 december 1996.
[25] *Stb.* 2005, 275.

keringen vereenvoudigd, gecoördineerd en versneld. Daardoor konden in een relatief korte tijd de hoogst noodzakelijke dijkversterkingen worden uitgevoerd.

### 2.2.2 De Beleidslijn grote rivieren

Als reactie op de wateroverlast en bijna-overstromingen van 1993 en 1995 zijn niet alleen wetten vastgesteld waarmee dijkversterkingen binnen relatief korte termijn konden worden uitgevoerd, ook is door de ministers van V&W en VROM de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier vastgesteld. Deze beleidslijn beoogde nieuwe activiteiten, waaronder wijzigingen van bestaande activiteiten, uit het winterbed van de grote rivieren te weren om de bestaande ruimte voor de rivier te behouden, mens en dier duurzaam te beschermen tegen overstromingen en de materiële schade bij een eventuele overstroming te beperken.[26] Omdat de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier als te rigide werd ervaren is deze inmiddels herzien.[27] De herziene Beleidslijn grote rivieren (Bgr) beoogt meer ruimte te bieden aan ontwikkelingsgerichte initiatieven zonder dat de doelstelling van zijn voorganger tekort wordt gedaan.
Met de herziening van de Beleidslijn is de doelstelling vrijwel ongewijzigd gebleven.[28] Wel is deze nader geconcretiseerd. De Bgr heeft als doelstelling de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed te behouden, en ontwikkelingen te weren die de mogelijkheid tot rivierverruiming nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken. Terecht is het scheppen van ruimte voor de rivier als doelstelling geschrapt, omdat de Bgr er niet op gericht is om extra ruimte aan het rivierbed toe te voegen. De Bgr heeft (evenals zijn voorganger) dan ook uitsluitend een werende functie.
Voor de ruimtescheppende doelstelling is een afzonderlijke planologische kernbeslissing vastgelegd: de PKB Ruimte voor de Rivier.[29] Deze bevat de maatregelen die zullen worden getroffen om het riviergebied overeenkomstig de veiligheidsnormen in te richten.[30] De PKB dient dan ook uitdrukkelijk te worden onderscheiden van de Beleidslijn. Dit hebben de opstellers van de Bgr ook expliciet onderkend. Om verwarring met de PKB te voorkomen is de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier bewust omgedoopt tot de ‘Beleidslijn grote rivieren’.
De Bgr houdt een afwegingskader in, waaraan alle activiteiten in het rivierbed van de rivier in het kader van de uitoefening van bevoegdheden door de ministers van V&W en VROM op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) respectievelijk de Wro worden getoetst. Activiteiten kunnen in het rivierbed slechts onder voorwaarden worden toegestaan. Afhankelijk van de

---

26 Gepubliceerd in *Stcrt.* 1997, 87.
27 *Stcrt.* 12 juli 2006, 133, p. 19 (Beleidsregels grote rivieren) in samenhang met *Kamerstukken II* 2005/06, 30 462, nr. 1 (Beleidsbrief grote rivieren). Beide documenten vormen de ‘Beleidslijn grote rivieren’. In paragraaf 7.2.1.1 zal nader op de Bgr worden ingegaan.
28 Zie Groothuijse 2006, p. 10-14.
29 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30 080, nr. 23.
30 Zie over de PKB Ruimte voor de Rivier paragraaf 2.2.8.

soort activiteit en de locatie waar deze in het rivierbed wordt uitgevoerd, kunnen de van toepassing zijnde voorwaarden verschillen.
De vaststelling (en toepassing) van de Bgr is belangrijk geweest in het voorkomen en beperken van overstromingen en speelt tot op heden een belangrijke rol bij de verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave. Hoewel er in fysieke zin geen ruimte aan de rivier wordt toegevoegd, wordt met de Bgr beoogd te voorkomen dat door ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed de bestaande waterbeheeropgave wordt vergroot of een nieuwe opgave ontstaat.

### 2.2.3 WATERBELEID VOOR DE 21E EEUW (WB21)

De wateroverlast en de bijna-overstromingen halverwege de jaren negentig hebben de beleidsmakers ervan doordrongen dat wateroverlast en overstromingen een potentiële bedreiging vormen voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit thema veel aandacht heeft gekregen in de Vierde Nota Waterhuishouding.[31] Men achtte dit zelfs een dusdanig belangrijk beleidsthema, dat de regering een speciale commissie in het leven heeft geroepen om advies uit te brengen over de wenselijke (en noodzakelijke) aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland, rekening houdend met de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling.[32] De commissie is ingesteld om het in de notitie 'Aanpak wateroverlast'[33] aangekondigde onderzoek naar het waterbeheer in de 21e eeuw te verrichten, hetgeen verklaart waarom het advies vanuit het veiligheidsperspectief is geschreven. Het kabinet stelt zich in het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water'[34] achter het advies van de commissie, waarbij het kabinet inzet op een gecombineerde aanpak van de hoogwaterproblematiek en andere problemen in het waterbeheer, zoals de kwaliteit van water en waterbodems.[35]
Het kabinet constateert dat de huidige watersystemen niet in staat zijn om de gevolgen van toekomstige ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging, bevolkingsgroei en groei van de economische waarde van de te beschermen goederen, op te vangen. Om op deze ontwikkelingen te anticiperen zal er voor de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen op termijn meer ruimte nodig zijn voor watersystemen, die nu reeds moet worden gereserveerd. Daarnaast zullen maatregelen die op de korte termijn worden uitgevoerd, ook op de lange termijn effectief moeten zijn. Dit vergt volgens het kabinet een structurele en duurzame aanpak van het waterbeheer.
Een structurele en duurzame aanpak vergt niet louter het nemen van technische maatregelen, zoals een uitbreiding van de spui- of bemalingscapaciteit, maar tevens het treffen van ruimtelijke maatregelen, waarmee de afvoer- en bergingscapaciteit van watersystemen, die in de vorige eeuw aanzienlijk is afgenomen,

---

31 Zie paragraaf 2.1.1.
32 Commissie Waterbeheer 21e eeuw 2000, p. 19.
33 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 401, nr. 1, p. 2-3.
34 Kabinetsnota 2000. Zie Van Hall 2003c, p. 197-199.
35 Kabinetsnota 2000, p. 4.

kan worden vergroot. Deze noodzaak wordt nog eens versterkt door het feit dat de grenzen van hetgeen technisch mogelijk is, in zicht komen. Het kabinet stelt dan ook een mix van technische en ruimtelijke maatregelen voor om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, waarbij een duidelijke voorkeur wordt uitgesproken voor ruimtelijke maatregelen. Deze maatregelen zijn uiteindelijk uitgewerkt in de PKB Ruimte voor de Rivier.[36]
Ruimtelijke maatregelen zijn in vergelijking met andere maatregelen relatief kostbaar, zodat per watersysteem zal moeten worden beoordeeld welke maatregelen op welke locatie het meest effectief zijn tegen de geringst mogelijke kosten, waarbij de duurzaamheid van de maatregelen een groot gewicht in de schaal legt. In de praktijk zal er volgens de kabinetsnota per watersysteem een mix van maatregelen moeten worden genomen, waarmee het meest duurzame effect kan worden bereikt tegen de geringst mogelijke kosten.
Om de keuze voor ruimtelijke maatregelen aantrekkelijker te maken, dienen de kosten daarvan zo laag mogelijk gehouden te worden. Dit kan door middel van meervoudig ruimtegebruik, omdat het betreffende gebied niet alleen kan worden gebruikt voor waterstaatkundige doeleinden, maar ook voor daarmee verenigbare functies, zoals recreatie en natuur. Van de schaarse ruimte wordt op deze wijze efficiënter gebruikgemaakt. Daarnaast biedt het aanleggen van waterbergingsgebieden de kans om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te vergroten.[37]

Het uitgangspunt van het nieuwe waterbeheer is dat geen afwenteling plaatsvindt van (toekomstige) waterhuishoudkundige problemen binnen het watersysteem zelf en tussen de verschillende watersystemen onderling. Dit uitgangspunt voor waterkwantiteitsbeheer is uitgewerkt in een drietrapsstrategie ‘vasthouden – bergen – afvoeren’, waarbij overtollig water in eerste instantie zo veel mogelijk bovenstrooms wordt vastgehouden in de bodem of het oppervlaktewater. Voor zover dit niet mogelijk is, moet het water zo veel mogelijk worden geborgen in retentiegebieden en pas wanneer de eerste twee mogelijkheden zijn uitgeput, kan het water naar elders worden afgevoerd. In het kabinetsstandpunt wordt ervoor gepleit om bij het uitwerken van de strategie voor ‘niet afwentelen’ de doelstellingen van andere waterhuishoudkundige aandachtsgebieden, zoals verziltings- en verdrogingsbestrijding en verbetering van de waterkwaliteit, te integreren.

Voordat kan worden bepaald welke maatregelen binnen regionale watersystemen noodzakelijk zijn om de gevolgen van de toekomstige klimaatverandering, zeespiegelstijging, verheviging van neerslag en bodemdaling op te vangen, zal duidelijk moeten zijn aan welke eisen dergelijke watersystemen moeten voldoen. Naast de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen uit de Wwk, wordt de invoering van een normenstelsel voor regionale watersystemen eveneens noodzakelijk geacht. Dat normenstelsel zou moeten worden gebaseerd op

---

[36] Op de PKB Ruimte voor de Rivier zal in paragraaf 2.2.8 nog worden ingegaan.
[37] Zie ook: VROM-raad 2002, p. 85 e.v.

een risicobenadering, waarbij zowel de kans op wateroverlast als de gevolgen daarvan van belang dienen te zijn bij de vaststelling van de normen.
Aan de hand van een normenstelsel wordt de totale waterbeheeropgave per regionaal watersysteem bepaald. Ook verschaft een normenstelsel inzicht in de maatschappelijke en economische restrisico's, waarop beleid kan worden ontwikkeld.[38]
Provincies, gemeenten en waterschappen dienen volgens het kabinet een watervisie en een uitvoeringsprogamma op het schaalniveau van de 17 deelstroomgebieden[39] op te stellen, met daarin de wijze waarop zij de regionale watersystemen aan de normering willen laten voldoen. Daarvoor is een mix van technische en ruimtelijke maatregelen nodig, waarbij de voorkeur uitgaat naar ruimtelijke maatregelen. Aan de hand van een waterkansenkaart kan inzichtelijk worden gemaakt waar de ruimte voor het regionale systeem kan worden gevonden.

Het streven naar een vergroting van de waterbergingscapaciteit brengt logischerwijs met zich mee dat de bestaande ruimte voor water(berging) niet mag worden verkleind. Om de beschikbare ruimte te behouden, stelt het kabinet – in navolging van de commissie – voor om een watertoets in te voeren, waarmee gevolgen van ruimtelijke besluiten voor het watersysteem in een waterparagraaf inzichtelijk worden gemaakt. Op deze wijze wordt beoogd water ook daadwerkelijk een onderdeel te laten zijn van de integrale ruimtelijke belangenafweging en een mede sturend principe voor de ruimtelijke ordening. Het bestuursorgaan dat het ruimtelijke besluit neemt, zal moeten motiveren waarom het besluit vanuit waterhuishoudkundig oogpunt aanvaardbaar is.
De gevolgen van het ruimtelijke besluit voor het watersysteem zullen vervolgens moeten worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria. In de eerste plaats mag de locatiekeuze van de activiteit in beginsel geen belemmering vormen voor de drietrapsstrategie 'vasthouden – bergen – afvoeren' van water in het watersysteem. Verder is bij de inpassing van de activiteit het uitgangspunt dat geen afwenteling van wateroverlast- en overstromingsrisico's op andere delen van het watersysteem plaatsvindt. Indien het na de integrale ruimtelijke afweging onvermijdelijk is dat een ruimtelijk besluit moet worden genomen met negatieve gevolgen voor het watersysteem, is het de bedoeling dat in de waterparagraaf wordt aangegeven op welke wijze de negatieve gevolgen kunnen worden weggenomen.

---

[38] Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verzekerbaar maken van schade die wordt geleden ten gevolge van de verwezenlijking van restsisico's.

[39] De commissie stelt in haar advies een indeling in 17 deelstroomgebieden voor. Zie: Commissie Waterbeheer 21e eeuw 2000, p. 48. Het kabinet sluit zich hierbij aan onder voorwaarde dat deze deelstroomgebieden passen binnen de vier binnen Nederland gelegen stroomgebieden uit de Europese Kaderrichtlijn Water.

### 2.2.4 HET NATIONALE BESTUURSAKKOORD WATER (NBW)

Ruim een jaar na het verschijnen van het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' is de daarin aangekondigde startovereenkomst gesloten. In de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw (hierna: Startovereenkomst) conformeren het Rijk, het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG zich aan de in het kabinetsstandpunt beschreven uitgangspunten voor het nieuwe waterbeleid. Er zijn afspraken gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot een aantal concrete acties ter uitvoering van het nieuwe waterbeleid, die in de overeenkomst nader zijn geconcretiseerd en uitgewerkt. Een belangrijke concrete actie die in dat verband kan worden genoemd, is de afspraak tussen de betrokken overheden om de watertoets, in afwachting van de wettelijke verankering van de verplichte waterparagraaf in het Bro '85, alvast toe te passen bij de uitoefening van hun planologische bevoegdheden.
Het NBW bouwt voort op de Startovereenkomst en kan worden gezien als het concrete uitvoeringsprogramma voor het in het kabinetsstandpunt verwoorde waterbeleid voor de 21e eeuw.[40] De resultaten van twee jaar samenwerking op basis van de Startovereenkomst, de opgedane kennis en het verkregen voortschrijdende inzicht vormden de basis voor het NBW. Bij het opstellen van het NBW is eveneens rekening gehouden met de waterkwaliteitgeoriënteerde doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Waterkwaliteit en waterkwantiteit hangen immers samen.[41] Bij deze integrale aanpak zijn zowel de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen als de door de Europese KRW beschermde belangen gebaat. Bij het afzonderlijk realiseren van de doelstellingen bestaat bovendien het gevaar dat maatregelen in het hoogwaterspoor strijdig zijn met de doelen die met de Europese Kaderrichtlijn Water worden nagestreefd en vice versa.
Met het NBW willen de overheden benadrukken dat het op orde krijgen van het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. In het NBW wordt dan ook aangegeven welke instrumenten worden ingezet om aan de (toekomstige) watersysteemopgaven te voldoen, welke taken en verantwoordelijkheden iedere partij daarbij heeft en hoe partijen elkaar in staat stellen hun taken uit te voeren.[42] Inmiddels is het NBW in 2008 geactualiseerd, waarbij de intenties van het NBW nog eens zijn bevestigd en een aantal afspraken is geactualiseerd, onder meer ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wro en de Waterwet.[43]

---

40 Zie Van Hall 2003c, p. 204-207.
41 Zie Overgaag 2004, p. 22-23.
42 Nationaal Bestuursakkoord Water 2003, p. 2 onderdeel A.
43 Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel 2008.

### 2.2.5 VERPLICHTE WATERPARAGRAAF BIJ RUIMTELIJKE BESLUITEN

De watertoets omvat het gehele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten,[44] waaronder eveneens de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen moet worden begrepen. De waterbeheerder is daarbij uitsluitend verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie en advies. Het orgaan dat het planologische besluit neemt dient (mede) op basis van dat advies de ruimtelijke afweging te maken en het resultaat van die afweging uiteindelijk gemotiveerd in het ruimtelijke besluit tot uitdrukking te brengen. De watertoets is dan ook geen eenmalig toetsmoment, zoals de benaming lijkt te impliceren, maar een interactief beleidsmatig procesinstrument, waarvan het proces niet juridisch is geregeld, maar dat uitsluitend de verplichting meebrengt om de resultaten van dit proces in de toelichting bij het ruimtelijke besluit weer te geven in een waterparagraaf.
Het voornemen uit de kabinetsnota 'Anders omgaan met water' om over te gaan tot de invoering van een verplichte waterparagraaf in de toelichting bij planologische besluiten, heeft uiteindelijk geresulteerd in een wettelijke verankering van de waterparagraaf. Sinds 1 november 2003 verplicht het Bro '85 om in de toelichting bij structuurplannen, bestemmingsplannen en in de ruimtelijke onderbouwing van vrijstellingsbesluiten op grond van artikel 19 lid 1 WRO een *waterparagraaf* op te nemen.[45] De waterparagraaf dient een beschrijving te bevatten van de wijze waarop rekening is gehouden met gevolgen van het ruimtelijke besluit voor de waterhuishouding.[46] De wetgever achtte het niet noodzakelijk om het watertoetsproces wettelijk te regelen; een beschrijving daarvan in een bestuurlijke notitie[47] werd voldoende geacht.[48] De watertoets heeft dan ook voornamelijk een beleidsmatig karakter.[49]

### 2.2.6 DE NOTA RUIMTE

In de Nota Ruimte[50] wordt het nationale ruimtelijke beleid op hoofdlijnen beschreven. Hoofdstuk 3 van de Nota is gewijd aan zowel water als groene

---

44 *Stb*. 2003, 294, p. 5. Zie ook Ministerie van V&W 2001.

45 Bij Besluit van 13 augustus 2003, *Stb*. 2003, 327, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit van 3 juli 2003, *Stb*. 2003, 294, tot wijziging van het Bro '85 in verband met de gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets).

46 Zie art. 7 lid 2, art. 11 lid 2 sub c, art. 12 lid 2 sub c, art. 19a en art 21b lid 2 sub c van het Bro '85.

47 Het watertoetsproces is terug te vinden in de Handreiking Watertoets 2, waarin het toetsproces uitvoerig en stap voor stap wordt beschreven.

48 *Stb*. 2003, 294, p. 6.

49 De verplichting om een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijk besluiten op te nemen is in het nieuwe Bro gehandhaafd met dien verstande dat die verplichting niet geldt voor structuurvisies. Zie uitgebreider paragraaf 8.5.5 en paragraaf 10.4.1.

50 Nota Ruimte 2006. Zie over de Nota Ruimte: De Vries 2004, p. 92-104.

ruimte.[51] Een van de doelstellingen voor het nationale ruimtelijke beleid betreft onder meer de borging van veiligheid tegen overstromingen en het voorkomen van wateroverlast. Als uitwerking van die doelen wordt gekozen voor anticiperen op en meebewegen met water. Hoewel het Rijk geen verantwoordelijkheid draagt voor de regionale watersystemen, worden in de Nota de randvoorwaarden gegeven waarmee andere overheden in hun planvorming rekening moeten houden.
Water wordt in de Nota beschouwd als een van de sturende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte. Voor de borging van de veiligheid tegen overstromingen wil het Rijk meer ruimte aan de grote rivieren geven en tegelijkertijd zo veel mogelijk de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Tevens is het beleid gericht op behoud van de bestaande ruimte voor de rivier. Gebieden die mogelijk nodig zijn voor de versterking van dijken, rivierverruimende maatregelen of inrichting als bergingsgebied, moeten voor een periode van tien jaar gevrijwaard worden van grootschalige en kapitaalintensieve ontwikkelingen, zoals woonwijken en bedrijventerreinen. Het Rijk kondigt in de Nota aan dat het provinciale en gemeentelijke besluiten hieraan zal toetsen. In de Nota wordt gesteld dat de gebieden die op termijn als gevolg van het beleid voor de grote rivieren[52] worden toegevoegd aan het rivierbed ten gevolge van dijkverlegging, onder het regime van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier (thans Bgr) gaan vallen.
De Nota neemt voor waterkwantiteit de prioriteitsvolgorde ‘vasthouden – bergen – afvoeren’ als uitgangspunt. Dat betekent onder meer dat per saldo het waterbergend vermogen per stroomgebied toeneemt en dat geen bebouwing plaatsvindt in gebieden die door de provincies op termijn nodig worden geacht voor waterberging. De Nota neemt bovendien het compensatiebeginsel als uitgangspunt. De nadelige invloed op het watersysteem die veroorzaakt wordt door een ruimtelijke ingreep dient waterneutraal of waterpositief te worden gecompenseerd. Dit betekent voor nieuw stedelijk gebied dat geen afwenteling van waterkwantiteitsproblemen mag plaatsvinden naar de omgeving. Voor bestaand stedelijk gebied dient de afwenteling te worden verminderd.
Het Rijk is verantwoordelijk voor de uitwerking van de uitgangspunten in het nationale en internationale waterbeleid en bij het op orde brengen en houden van de watersystemen die het Rijk in beheer heeft. Provincies en gemeenten dienen taakstellende afspraken te maken over ruimtelijke aanspraken voor regionale watersystemen en deze aanspraken in hun streek- en bestemmingsplannen vast te leggen. De Nota stelt dat het Rijk daarop toeziet. Blijven provincies en gemeenten in gebreke, dan zal het Rijk gebruikmaken van zijn aanwijzingsbevoegdheid, aldus de Nota Ruimte. Deze beleidsuitspraak kan worden aangemerkt als een beleidsregel voor de uitoefening van de bevoegdheid van de

[51] Zie Nota Ruimte 2006, p. 102 e.v.
[52] Daarbij zal onder meer worden gedoeld op de uitvoering van het maatregelenprogramma van de PKB Ruimte voor de Rivier.

Minister van VROM om de gemeenteraad een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan.[53]
Ten aanzien van de watertoets en de waterparagraaf wordt nog opgemerkt dat aan de waterparagraaf de watertoets voorafgaat, zoals deze is beschreven in de Handreiking Watertoets 2. Uitgangspunt bij de watertoets moet volgens de Nota zijn dat negatieve effecten op watersystemen worden voorkomen en wanneer dat redelijkerwijs niet mogelijk is de negatieve effecten moeten worden gecompenseerd. In geval van compensatie dient de besluitvorming over compensatie gelijktijdig plaats te vinden met de besluitvorming over het ruimtelijke plan of besluit. De Nota stelt dat het Rijk in het kader van zijn toezichthoudende taak provinciale en gemeentelijke plannen en besluiten zal toetsen aan de uitgangspunten van het ruimtelijke waterbeleid zoals beschreven in hoofdstuk 3.
In de Nota Ruimte is in paragraaf 4.3 eveneens het nationale ruimtelijke kustbeleid opgenomen.[54] Dat beleid is eveneens beschreven in de 3e Kustnota en de Beleidslijn Kust, waarop in de volgende paragraaf zal worden ingegaan.

### 2.2.7 De 3e Kustnota en de Beleidslijn Kust

Het nationale kustbeleid is neergelegd in de 3e Kustnota[55] en verder uitgewerkt in de Beleidslijn Kust.[56] In de 3e Kustnota wordt geconstateerd dat ten gevolge van klimaatverandering en zeespiegelstijging de primaire waterkeringen langs de kust zwaarder zullen worden belast. Tevens wordt geconstateerd dat economische ontwikkelingen vlak achter de primaire waterkeringen de uitbreidingsmogelijkheden beperken. Het beleid voor het handhaven van de veiligheid is meegroeien. Meegroeien bestaat uit het op zijn plaats houden van de kustlijn en het regelmatig zand suppleren zodat de kust meegroeit met de zeespiegel. Daarnaast is het beleid gericht op het behouden van ruimte voor landwaartse oplossingen, waardoor kan worden voorkomen dat in de toekomst uitsluitend zeewaartse oplossingen resteren. Dit beleid moet ervoor zorgen dat ter handhaving van de veiligheidsnorm een zorgvuldige keuze kan worden gemaakt tussen het op zijn plaats houden van de kustlijn (meegroeien), zee- of landwaartse verplaatsing van de kustlijn alsmede een combinatie van deze oplossingen. De beheerders van de primaire waterkeringen wordt gevraagd om in hun leggers rekening te houden met 200 jaar zeespiegelstijging, zodat waterkeringen in de toekomst kunnen worden versterkt teneinde de verwachte zeespiegelstijging op te vangen. Het beleid is erop gericht om de kustlijn dynamisch te handhaven door de instandhouding van voldoende zandbuffers in dieper en ondieper water en pas in laatste instantie te kiezen voor harde waterstaatswerken.

---

53 Zie voor de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM: art. 4.4 Wro en art. 37 leden 1 en 2 WRO (oud).
54 Nota Ruimte 2006, p. 152-154.
55 Ministerie van V&W 2000.
56 Beleidslijn Kust, vastgesteld door de Ministerraad op 14 september 2007, te downloaden op de website: <www.helpdeskwater.nl/oevers_en_kust/beleidslijn_kust/>.

De 3e Kustnota kent daarnaast werend beleid. Activiteiten die de dynamische handhaving van de kustlijn belemmeren of een toename van buitendijkse risico's tot gevolg hebben, zullen zo veel mogelijk moeten worden geweerd. Dit resulteert in een terughoudend beleid in de 3e Kustnota ten aanzien van bebouwing in de kustzone. De Nota voorziet in een contourenbeleid voor de kustzone, waarin rondom kustplaatsen een contour wordt getrokken, waarbuiten in beginsel niet mag worden gebouwd (nee, tenzij-benadering). Binnen de contouren kan onder voorwaarden de bebouwing worden uitgebreid (ja, mits-benadering). Daarnaast gaat de Nota nog in op de bouw van strandpaviljoens. Dit contourenbeleid met betrekking tot het toestaan van bebouwing wordt nader uitgewerkt in de Beleidslijn Kust.

In de Beleidslijn Kust wordt de rol van de verschillende overheden in het kustfundament verder verduidelijkt, het kustbeleid zoals verwoord in de Nota Ruimte en de 3e Kustnota uitgelegd en een kader gegeven voor de toetsing van ingrepen en activiteiten met een ruimtebeslag vanuit het waterveiligheidsbelang. Als hoofddoelstelling voor het rijksbeleid in het kustfundament haalt de Beleidslijn Kust de Nota Ruimte aan:

> 'De kust is onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het Rijk heeft voor de kust de volgende doelstelling: waarborging van de veiligheid tegen overstromingen vanuit zee met behoud van de (inter)nationale ruimtelijke waarden waarbij de gebiedspecifieke identiteit een belangrijke kernkwaliteit is.'

Ten aanzien van de actieve beheeropgave voor het kustfundament wordt voortgeborduurd op de in de 3e Kustnota en Nota Ruimte verwoorde strategie voor waterveiligheid: het kustfundament op peil houden, het (dynamisch) handhaven van de kustlijn en het achterland met primaire waterkeringen beschermen tegen overstromingen. Daarbij is uitgangpunt dat de veiligheid van de kust zo veel mogelijk wordt gerealiseerd met 'zandige' maatregelen en zo min mogelijk met harde infrastructuur. De Beleidslijn omschrijft dit beleid als 'zacht waar kan, hard waar moet'.

Naast een omschrijving van het beleid ter zake van de actieve beheeropgave voor het kustfundament, wordt ook de consoliderende beheeropgave verder uitgewerkt in hoofdstuk 6 van de in de Beleidslijn Kust opgenomen handreiking. De handreiking is voor de Minister van V&W een beleidsregel in de zin van art. 4:84 Awb bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van de Wbr (thans: Waterwet).
De Beleidslijn Kust maakt in de handreiking onderscheid in beleid voor bestaand bebouwd gebied, beleid voor onbebouwd gebied en beleid voor semipermanente bouwwerken op het strand. Daarnaast geeft de handreiking een aantal voorwaarden dat van toepassing is afhankelijk van de aard en de locatie van de voorgenomen ingreep. De volgende algemene voorwaarden met betrekking tot waterveiligheid zijn van toepassing ten aanzien van ingrepen in zones waar waterstaatswetgeving van toepassing is:

- Er is geen sprake van feitelijke belemmering van het meegroeien met de zeespiegel, van de kustlijnzorg of van de versterking van het zandige kustfundament. De wijze waarop mogelijke consequenties worden ondervangen, is helder vooraf geregeld.
- Er is sprake van een zodanige situering, ontwerp en uitvoering van de ingreep dat voldaan wordt aan 'zacht waar het kan, hard waar het moet'.
- Er is geen sprake van een feitelijke belemmering van het onderhoud, de huidige veiligheid of de toekomstige versterking van de primaire waterkering inclusief de ruimte nodig voor 200 jaar zeespiegelstijging. De wijze waarop mogelijke consequenties worden ondervangen, is helder vooraf geregeld.
- Indien de waterkeringbeheerder een waterschap is, dient te worden voldaan aan de eisen van de Keur (en legger).

In bestaand bebouwd gebied zijn onder bovengenoemde voorwaarden activiteiten en ingrepen toegestaan (ja, mits-benadering). In *onbebouwd gebied* binnen het kustfundament zijn ingrepen en activiteiten in beginsel *niet* toegestaan, *tenzij* het om in de handreiking genoemde kleine ingrepen gaat die niet van invloed zijn op de waterveiligheid,[57] activiteiten die per saldo positief bijdragen aan een zandig kustfundament, voorzieningen van openbaar belang, werken ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament en zaken van groot openbaar belang voor zover deze niet onder de hiervoor genoemde categorieën vallen (nee, tenzij-benadering). Bovendien zullen alle bovengenoemde ingrepen en activiteiten moeten voldoen aan de algemene voorwaarden. De handreiking werkt tevens het beleid voor strandpaviljoens en andere semi-permanente bouwwerken op het strand uit.

### 2.2.8 De PKB Ruimte voor de Rivier[58]

Om het rivierengebied in te richten overeenkomstig de veiligheidsnormen uit de Wwk (oud) (thans de Waterwet) is de PKB Ruimte voor de Rivier vastgesteld. In de PKB Ruimte voor de Rivier is een mix van concrete technische en ruimtelijke maatregelen opgenomen, waarmee niet alleen wordt beoogd het rivierengebied in 2015 op het wettelijk vereiste *veiligheidsniveau* te brengen, maar ook een bijdrage te leveren aan de *verbetering van de ruimtelijke kwaliteit* van het rivierengebied. Het accent wordt in de PKB gelegd op ruimtelijke maatregelen. Teneinde te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling, zijn er in de PKB ook ruimtelijke reserveringen opgenomen ten behoeve van de uitvoering van ruimtelijke maatre-

---

[57] Als kleine ingrepen worden aangemerkt tijdelijke en seizoensgebonden activiteiten, activiteiten als bedoeld in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb), activiteiten als bedoeld in art. 4.1.1. Bro (voorheen art. 20 Bro '85), een eenmalige uitbreiding van bestaande gebouwen met 10% en vervangende nieuwbouw en een functieverandering binnen bestaande bebouwing.

[58] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30 080, nr. 23.

gelen, die op de lange termijn (tot 2050) waarschijnlijk noodzakelijk zijn om aan de wettelijke veiligheidsnormen te blijven voldoen.
De PKB Ruimte voor de Rivier geeft aan op welke wijze het Rijk de waterbeheeropgave voor de watersystemen van de grote rivieren wil realiseren. De planologische kernbeslissing is als rechtsfiguur in de Wro verdwenen, zodat de PKB Ruimte voor de Rivier op grond van het overgangsrecht, dat in de invoeringswet is opgenomen,[59] moet worden aangemerkt als een structuurvisie in de zin van art. 2.3 lid 2 Wro.

### 2.2.9 AFVLOEIEND HEMELWATER EN OVERTOLLIG GRONDWATER

Sinds 1 januari 2008 is de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken in werking getreden op grond waarvan gemeenten een zorgplicht hebben gekregen voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en voor het treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen en te beperken.[60] De zorgplichten zijn uiteindelijk geïntegreerd in art. 3.5 en 3.6 Waterwet. Door de wijze waarop zij aan die zorgplicht invulling geven, kunnen gemeenten de beheeropgave van de waterbeheerder beïnvloeden. Direct afvoeren van het overtollige water naar een watersysteem betekent immers dat het desbetreffende watersysteem meer water te verwerken krijgt. Infiltratie van hemelwater in de grond kan van invloed zijn op de grondwaterstand en daarmee eveneens tot grondwateroverlast leiden.
De exacte reikwijdte van deze zorgplichten alsmede de afbakening daarvan ten opzichte van de taken van de waterbeheerder en de eigen verantwoordelijkheid van perceelseigenaren, zijn niet duidelijk op te maken uit de wet. De reikwijdte en afbakening zullen moeten blijken uit het verbrede rioleringsplan, waarin gemeenten moeten beschrijven op welke wijze zij aan de zorgplichten invulling geven. De afbakening tussen waterbeheerder en gemeenten zal onder meer kunnen blijken uit afspraken die zij onderling met elkaar maken.
Voor het voorkomen van wateroverlast ten gevolge van hemelwater is de zogenaamde regenwaterbrief van de Staatsecretaris van VROM van belang. In die brief wordt onder meer het beleid ten aanzien van afvloeiend hemelwater verwoord, waarbij wordt aangesloten bij het waterbeleid zoals dat in het NBW is vastgelegd: zo veel mogelijk ter plaatse vasthouden, bergen en pas in laatste instantie afvoeren van water.[61]

### 2.2.10 DE WATERWET

De eerstgenoemde doelstelling waarop de Waterwet is gericht, is de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Van belang is dat deze doelstelling en de andere doelstellingen (de bescherming en verbetering van

---

59 Art. 9.1.2. lid 1 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, *Stb*. 2008, 159.
60 *Stb.* 2007, 276. Zie ook De Putter 2008, p 159-168 en Havekes 2006, p. 534-538.
61 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 966, nr. 2, p, 3, 7 en 8.

ecologische en chemische waterkwaliteit en vervulling van maatschappelijke functies van watersystemen) in onderlinge samenhang moeten worden beschouwd, zodat er met de inwerkingtreding van de Waterwet ook daadwerkelijk van een integrale benadering en uitvoering van het waterbeleid sprake is. Bij of krachtens de Waterwet dient de doelstelling ten aanzien van het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen nader te worden geconcretiseerd in normen. In hoofdstuk 3 zal blijken dat die normen uiteindelijk de omvang van de beheeropgave van de water(systeem)beheerders bepalen. Bovendien biedt de Waterwet, maar ook de Waterschapswet, de beheerders de bevoegdheden en instrumenten om die beheeropgave te verwezenlijken. Het zal dan ook niet verbazen dat de inwerkingtreding van de Waterwet een zeer belangrijke ontwikkeling is voor de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen.[62]

### 2.2.11 De Richtlijn overstromingsrisico's[63]

Inmiddels is op Europees niveau doorgedrongen dat gecoördineerde en geïntegreerde aanpak op Gemeenschapsniveau niet alleen toegevoegde waarde heeft voor de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische waterkwaliteit en de doeltreffendheid daarvan vergroot, maar dat dit argument tevens opgaat voor de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen. Dit besef heeft geleid tot de vaststelling van de Richtlijn overstromingsrisico's (Ror) op 23 oktober 2007.
De Ror heeft tot doel een kader te scheppen voor de beoordeling en het beheer van overstrominggerelateerde risico's voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid op (deel)stroomgebiedniveau. Daarnaast wordt met de richtlijn beoogd een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de milieudoelstellingen uit andere Gemeenschapswetgeving. Regelgeving op Europees niveau is nodig omdat deze doelstelling vanwege de omvang of gevolgen van de te treffen maatregelen niet voldoende door de afzonderlijke lidstaten kan worden verwezenlijkt. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak van hoogwaterproblematiek op Gemeenschapsniveau levert een aanzienlijke toegevoegde waarde op en komt de doeltreffendheid van de bescherming tegen overstromingen ten goede.[64]
Hoewel de KRW en de in dat kader te nemen maatregelen kunnen bijdragen aan de afzwakking van gevolgen van overstromingen, is de KRW niet primair gericht op de vermindering van het overstromingsrisico. De KRW staat daar overigens ook niet aan in de weg. De KRW en de Ror vertonen wel een duidelijke samenhang. De Ror haakt aan bij de stroomgebiedbenadering uit de KRW. Bovendien gaat de Ror uit van een zo veel mogelijk gecoördineerde en geïnte-

---

62 Zie voor meer informatie over het (voorontwerp) wetsvoorstel Waterwet: CAW 2005, Verschuuren 2005, p. 124-132, Havekes 2005, p. 628-632, Van Rijswick 2006, p. 267-282 en Van Rijswick en Groothuijse 2007, p. 238-248.

63 Richtlijn 2007/60/ van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (*PbEU* 2007, L 288/27 e.v.).

64 Zie overweging 5 van de considerans bij de Ror.

greerde toepassing en uitvoering van de Ror met de KRW, teneinde gemeenschappelijke synergieën en voordelen zo veel mogelijk te benutten.
De Ror kent een driestappenbenadering, waarbij in een eerste fase op basis van een *voorlopige risicobeoordeling* de gebieden worden aangewezen waar een aanzienlijk overstromingsrisico bestaat (de zogenaamde overstromingsrisicogebieden).[65] Vervolgens worden voor de overstromingsrisicogebieden *overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten* opgesteld, die de basis vormen voor het vaststellen van prioriteiten en technische, financiële en politieke besluiten met betrekking tot het beheer van overstromingsrisico (fase 2). Aan de hand van deze kaarten dienen voor de betrokken stroomgebieddistricten, met inbegrip van kustgebieden, uiteindelijk *overstromingsrisicobeheerplannen* te worden opgesteld. In deze beheerplannen worden de doelstellingen voor het beheer van de overstromingsrisico's in de (deel)stroomgebieden vastgesteld en worden de maatregelen opgenomen waarmee de lidstaat die doelstellingen wil verwezenlijken (fase 3). In elke fase dient te worden gezorgd voor coördinatie binnen stroomgebieden die het grondgebied van meerdere lidstaten en/of derde landen bestrijken, coördinatie met de KRW en inspraak van het publiek. Deze driefasencyclus dient om de zes jaar te worden herhaald.
Gelet op de diverse geografische, hydrologische en vestigingspatronen in de EU krijgen de lidstaten in de richtlijn een grote mate van vrijheid bij de vaststelling van de doelstellingen voor het beheer van overstromingsrisico's, bij het bepalen van de maatregelen die met het oog daarop moeten worden getroffen en de termijn waarbinnen de in de overstromingsrisicobeheerplannen opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd. Uitgangspunt bij het opnemen van de maatregelen in *overstromingsrisicobeheerplannen* is het solidariteitsbeginsel. De beheerplannen van een lidstaat mogen in beginsel geen maatregelen bevatten die leiden tot een toename van het overstromingsrisico in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen landen binnen hetzelfde (deel)stroomgebied. In paragraaf 4.6 zal nog uitgebreider op de Ror en de betekenis daarvan voor het nationale recht worden ingegaan.

## 2.3 CONCLUSIE

Het waterbeleid was de afgelopen eeuwen hoofdzakelijk gericht op de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen. In de laatste eeuw is er eveneens aandacht gekomen voor het waterkwaliteitsaspect en de samenhangen van het waterbeleid met het ecologische en milieubeleid. De bescherming tegen wateroverlast en overstromingen werd tot voor kort beschouwd als een beleidsterrein dat geheel los stond van het integrale watersysteembeleid dat zich de laatste decennia heeft ontwikkeld. Omdat het beleid inzake de voorkoming van water-

[65] *Overstromingsrisicogebieden* zijn de gebieden die de lidstaten op grond van artikel 5 Ror aan de hand van de uitkomsten van de *voorlopige overstromingsrisicobeoordeling* (artikel 4 Ror) moeten aanwijzen.

overlast en overstromingen hoofdzakelijk gericht was op technische oplossingen, zoals dijkversterkingen, bemaling, drainage en peilbeheer, is dat ook niet opmerkelijk te noemen.
Door de fundamentele omslag naar een meer ruimtelijk georiënteerd veiligheids- en wateroverlastbeleid zijn zowel de externe samenhang met andere beleidsterreinen als de interne samenhang met de andere aspecten van integraal watersysteembeleid versterkt. Het beleid inzake de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen is hierdoor onderdeel geworden van het watersysteembeleid. Dat komt ook duidelijk in de Waterwet tot uitdrukking, waarin het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen als wettelijke doelstelling in art. 2.1 Waterwet is opgenomen, naast de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijk functies door watersystemen.
De bijna-overstromingen halverwege de jaren negentig en de te verwachte klimaatverandering hebben geleid tot de vaststelling van regelgeving en beleidsdocumenten ter zake van wateroverlast en overstromingen op zowel nationaal als Europees niveau. De nadruk ligt daarbij in het algemeen op het treffen van ruimtelijke maatregelen en het behouden van de nog bestaande ruimte voor water. Het in de loop der jaren ontwikkelde beleid zal in plannen op grond van de Waterwet moeten worden vervat en grotendeels met behulp van de Waterwet, Waterschapswet en de Wro moeten worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 3

# Normering en de beheeropgave

## 3.1 INLEIDING

De in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling met betrekking tot het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen, wordt nader geconcretiseerd in de normen die bij of krachtens de Waterwet worden vastgesteld. Uit deze normen kan de beheeropgave voor watersysteembeheerders worden afgeleid. De norm geeft daarbij de omvang van de beheeropgave van de beheerder aan en brengt tot uitdrukking wanneer een watersysteem 'op orde' is.[1] De verwezenlijking van de waterbeheeropgave is een zorgplicht voor de watersysteembeheerder en geen resultaatsverplichting. Dat is redelijkerwijs ook niet mogelijk, omdat de beheerder voor het behalen en het handhaven van de normen mede afhankelijk is van onzekere factoren, die door hem niet of moeilijk te beïnvloeden zijn, zoals klimaatverandering en de medewerking van andere overheden.
In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de verschillende typen wettelijke normen die op grond van de Waterwet moeten worden vastgesteld. Daarbij zullen de betekenis van die normen, de wettelijke grondslag en de normeringsystematiek aan de orde komen. De Waterwet kent drie typen normen die betrekking hebben op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Het betreft:

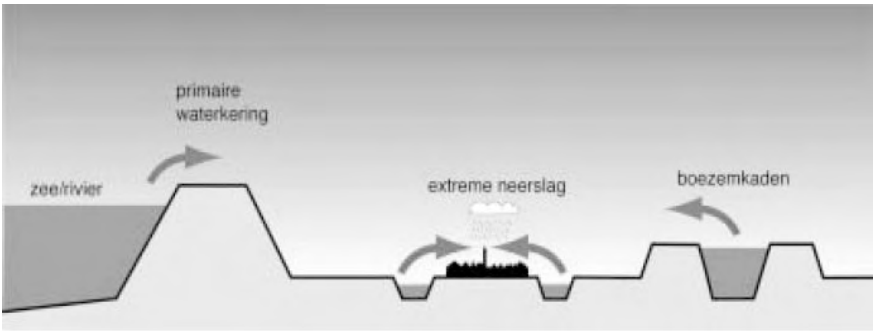
1. veiligheidsnormen voor dijkringen (primaire waterkeringen);
2. veiligheidsnormen voor niet-primaire waterkeringen (boezemkaden); en
3. normen voor de gemiddelde overstromingskans per jaar van bepaalde gebieden, waarop de bergings- en afvoercapaciteit van regionale watersystemen moet zijn ingericht (wateroverlastnormen).[2]

---

1 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 14.

2 Dit wordt in de figuur aangeduid met het voorbeeld van extreme neerslag. Om wateroverlast ten gevolge van die neerslag te voorkomen zal het regionale watersysteem voldoende bergings- en afvoercapaciteit moeten hebben. De wateroverlastnorm drukt uit op welke gemiddelde overstromingskans per jaar het watersysteem ten minste moet zijn berekend.

Schetsmatig kan een en ander als volgt worden weergegeven:




Bron: STOWA 2004, p. 1.

Niet alleen geldt voor elk normtype een ander normeringssysteem, ook het bestuursniveau waarop de normen moeten worden vastgesteld, verschilt. Vanwege het verschil in mogelijke gevolgen in termen van slachtoffers en materiële schade zijn deze verschillen verklaarbaar. Een overstroming vanuit de grote rivieren of de Noordzee heeft in potentie immers een geheel andere impact dan de overstroming van een regionale waterkering of overbelasting van een regionaal watersysteem door een gebrek aan berging- en afvoercapaciteit. Uit de veiligheidsnormen voor de dijkringen die in de Waterwet zijn vastgesteld vloeit de beheeropgave voor de watersystemen van de grote rivieren en de kust voort. Uit de normen voor niet-primaire waterkeringen en de wateroverlastnormen, die op provinciaal niveau zijn vastgesteld, kan de beheeropgave voor de regionale watersystemen worden opgemaakt.

## 3.2 DE VEILIGHEIDSNORMERING VOOR DIJKRINGEN

In de Waterwet is het normeringssysteem van de Wwk voor veiligheidsnormen vrijwel ongewijzigd overgenomen.[3] Ook in de Waterwet wordt uitgegaan van dijkringbenadering. Een *dijkring* is een stelsel van *primaire waterkeringen*[4] dat, al dan niet tezamen met hoge gronden, beveiliging biedt tegen overstromingen door *buitenwater*. Door de Waterwet wordt *buitenwater* gedefinieerd als water van oppervlaktewaterlichamen, waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog water van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, danwel een combinatie daarvan. De dijkringen worden in bijlage I en Ia van de Waterwet aangegeven op een

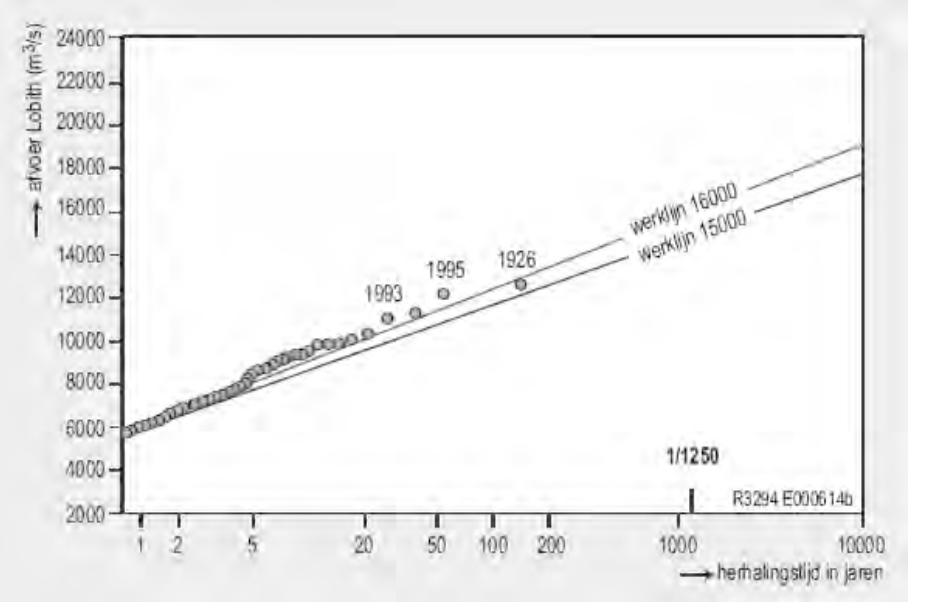
[3] Art. 2.2 t/m 2.7 Waterwet en art. 3 t/m 5a Wwk.

[4] Een primaire waterkering is een waterkering die beveiliging biedt tegen overstromingen doordat deze behoort tot een dijkring ofwel voor een dijkring is gelegen.

kaart. In bijlage II is per dijkring de daarvoor geldende veiligheidsnorm aangegeven.[5] De veiligheidsnormen kunnen bij AMvB worden gewijzigd.[6] Voor de gehele dijkring is dezelfde norm van toepassing. Indien voor bepaalde dijkvakken van een dijkring verschillende normen zouden worden gehanteerd, zou de zwakste schakel in de dijkring immers bepalend zijn voor de veiligheid van het gehele gebied dat door de dijkring wordt beschermd.[7]
De veiligheidsnorm wordt vooralsnog uitgedrukt in de gemiddelde *overschrijdingskans* per jaar van de hoogste hoogwaterstand, waarop een *primaire waterkering* behorend tot een bepaalde dijkring moet zijn berekend. De hoogste hoogwaterstand, die een primaire waterkering nog moet kunnen keren, is afhankelijk van de veiligheidsnorm die voor de dijkring geldt, waartoe de desbetreffende primaire waterkering behoort. Een norm van 1/10.000 betekent dat de primaire waterkering nog bescherming moet bieden tegen een hoogwaterstand, die zich statistisch gezien gemiddeld één keer in de 10.000 jaar voordoet.
De norm alleen zegt dus niet op welke hoogwaterstand de primaire waterkering moet zijn berekend. Om die hoogwaterstand te bepalen zal de veiligheidsnorm moeten worden omgezet naar de zogenaamde *maatgevende hoogwaterstand*. De primaire waterkeringen van een dijkring dienen zodanig te zijn geconstrueerd dat zij de maatgevende hoogwaterstand nog kunnen keren. De maatgevende hoogwaterstand wordt dan ook wel de ontwerphoogte of het toetspeil van de primaire waterkering genoemd. Omdat de kans van overschrijden van de maatgevende hoogwaterstand, waarin de norm is uitgedrukt, dusdanig klein is dat die waterstand nog nooit feitelijk is waargenomen, maar fysisch gezien wel zou kunnen optreden, kan de berekening van de maatgevende hoogwaterstand alleen met behulp van extrapolatie van historisch waarnemingsmateriaal geschieden. Die extrapolatie geschiedt met behulp van statistische technieken. Omdat de statistici daarbij beschikken over waterstandmetingen die veelal een tijdperk van een eeuw bestrijken, is die extrapolatie ook goed mogelijk.
De wijze waarop de maatgevende hoogwaterstand wordt bepaald, kan worden geïllustreerd aan de hand van de vaststelling van de maatgevende hoogwaterstand voor de Rijn. Voor de grote rivieren worden de maatgevende hoogwaterstanden gerelateerd aan de maatgevende afvoer. De maatgevende afvoer is het aantal kubieke meter water dat per seconde door de Rijn bij Lobith en de Maas bij Borgharen wordt afgevoerd. Van een historische reeks hoogwaterstanden, gemeten in kubieke meter per seconde, is de kans van optreden per jaar bepaald. Door vervolgens een lijn te trekken door de grafische voorstelling van de historische meetgegevens kan bepaald worden welke afvoer bij Lobith met een kans van 1/1250 per jaar voorkomt.

---

5 In de bijlage wordt mijns inziens ten onrechte gesproken van normen voor waterkeringen.
6 Art. 2.2 jo. 1.3 lid 2 Waterwet.
7 Vgl. *Kamerstukken II* 1993/94, 21 195, p. 9.




De vaststelling van de maatgevende afvoer voor de Rijn bij Lobith in een grafiek weergegeven.[8]

In de bovenstaande grafiek wordt gevisualiseerd op welke wijze de maatgevende afvoer voor de grote rivieren wordt vastgesteld. Uit de grafiek blijkt dat door de hoogwaterstanden van 1993 en 1995 de maatgevende afvoer voor de veiligheidsnorm van 1/1250 per jaar is verschoven van 15.000 $m^3/s$ naar 16.000 $m^3/s$. Indien een watersysteem maar net 15.000 $m^3/s$ kon verwerken, moet het watersysteem zodanig worden aangepast dat het 16.000 $m^3/s$ kan verwerken. Daartoe kunnen waterkeringen worden verhoogd, maar ook kunnen waterkeringen worden verlegd of bergingsgebieden worden aangelegd, waardoor de bergings- of afvoercapaciteit van het watersysteem toeneemt en het watersysteem meer kubieke meters water per seconde kan verwerken.

Hoewel hoogwater moet worden aangemerkt als een belangrijke factor bij het bepalen van het waterkerende vermogen van een primaire waterkering, zijn ook andere factoren daarvoor van belang. Een waterkering die hoog genoeg is om de maatgevende waterstand te keren, kan immers onvoldoende stabiel zijn, zodat deze bij een lagere waterstand dan de maatgevende waterstand al bezwijkt. Andere factoren die het waterkerende vermogen van de primaire waterkering kunnen beïnvloeden, dienen dan ook bij het bepalen van het waterkerende vermogen worden betrokken.[9]

---

[8] Bron: Rijkswaterstaat en RIZA 2001, p. 15-16. De grafiek is overgenomen uit: RIVM en het Milieu- en Natuurplanbureau 2004, p. 43.

[9] Zie art. 2.2 lid 1 Waterwet.

De maatgevende hoogwaterstand en de andere factoren die van belang zijn voor het waterkerend vermogen, dienen ingevolge art. 2.3 Waterwet één keer in de vijf jaar bij ministeriële regeling te worden vastgesteld. De factoren waarmee de waterbeheerder bij de bepaling van het waterkerende vermogen van een primaire waterkering moet uitgaan, worden de hydraulische randvoorwaarden genoemd. Deze voorwaarden zijn opgenomen in bijlage I van de Regeling veiligheid primaire waterkeringen.[10] Op deze hoogste hoogwaterstand zijn onder meer de maatgevende rivierafvoeren en de verdeling daarvan over de verschillende riviertakken, de zeespiegelstijging en de zijdelingse toestroom vanuit regionale watersystemen van invloed. Tevens moet rekening worden gehouden met de overige factoren die van invloed zijn op het waterkerend vermogen van de waterkering, zoals mogelijke windgolven, stromingen, de windsnelheid en -richting en het al dan niet geopend zijn van de stormvloedkeringen. Bij de vijfjaarlijkse herziening van de regeling moeten ook de relevante metingen van voorafgaande jaren worden betrokken.

### 3.2.1 VAN OVERSCHRIJDINGSKANS NAAR OVERSTROMINGSKANS

Het hanteren van de overschrijdingskans van de maatgevende hoogwaterstand levert geen volledig beeld op van de werkelijke overstromingskans van een dijkring. In de eerste plaats is de overstroming van het gebied dat door een dijkring wordt beschermd een optelsom van de kans dat een dijkvak van de dijkring overstroomt. De overstromingskans voor dat gebied is in werkelijkheid dan ook groter dan de overstromingskans van elk van de dijkvakken afzonderlijk. In de tweede plaats zijn er dijkringen die worden bedreigd door zowel de zee als de grote rivieren. De werkelijke kans op een overstroming is in dat geval de optelsom van de kans dat er een rivierdijk faalt en de kans dat een zeewering faalt. Tot slot kan een waterkering niet alleen falen ten gevolge van hoogwater, maar ook ten gevolge van andere faalmechanismen.[11]
Uiteindelijk wil men de veiligheidsnorm, die vooralsnog wordt uitgedrukt in de gemiddelde *overschrijdingskans* per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop een primaire waterkering moet zijn berekend, dan ook vervangen door de gemiddelde *overstromingskans* per jaar van het door de dijkring beschermde gebied. De overstromingskans geeft een reëler beeld van de werkelijke kans op overstromingen dan de kans dat de maatgevende hoogwaterstand wordt overschreden. Bovendien kunnen bij het berekenen van de overstromingskans de zwakke schakels van een dijkring zichtbaar worden gemaakt en de mate waarin deze zwakke schakels aan de overstromingskans bijdragen. Op grond daarvan is het mogelijk een prioritering aan te brengen in de aanpak van de zwakke schakels. Dit is niet mogelijk bij de overschrijdingskansbenadering, omdat deze

---

[10] De regeling waarnaar wordt verwezen is nog vastgesteld op grond van art. 4 lid 1 en 5a Wwk. De meest recente hydraulische randvoorwaarden voor primaire waterkeringen van de derde toetsronde 2006-2011 zijn te raadplegen op <www.hydraulischerandvoor waarden. nl/pdf/HR2006.pdf>.

[11] *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 3.

benadering niet gericht is op de samenhang tussen zwakke schakels. De overstromingskans sluit bovendien beter aan bij de watersysteembenadering van de Waterwet, waarbij waterkeringen, bergingsgebieden, oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en ondersteunende kunstwerken in hun onderlinge samenhang worden bezien, en de stroomgebiedbenadering van de Ror.[12] Niet langer geeft de norm aan waarop een primaire waterkering moet zijn berekend, maar waarop het watersysteem als geheel moet zijn berekend. Het accent verschuift van een meer objectgerichte benadering naar een meer functionele benadering van het concept 'waterkering'.[13] In art. 2.2 lid 2 Waterwet wordt voorzien in de overgang van een overschrijdingskansbenadering naar een overstromingskansbenadering.
Bij het bepalen van de overstromingskans worden niet alleen hoogwater en golfoverslag als mogelijke faalkans betrokken, maar alle mogelijke faalkansen, die kunnen leiden tot een overstroming danwel doorbraak van een waterkering. Deze faalkansen zijn voor elk type waterkering verschillend.[14] Voor dijken kunnen naast de waterstand worden genoemd: golfoverslag, beschadiging aan de bekleding, afschuiving van het binnentalud en opbarsten en 'piping'. Met dit laatste wordt gedoeld op de situatie dat het water pijpvormige ruimten vormt onder de dijk door, waardoor de dijk wordt ondergraven. Kunstwerken, zoals sluizen kunnen bezwijken ten gevolge van hoge waterstand en golfoverslag, het niet tijdig of volledig sluiten van het kunstwerk en constructief falen.
Ieder zogenaamd faalmechanisme leidt tot een bepaalde overstromingskans. De kansen op alle oorzaken van een overstroming van een dijkring samen bepalen de overstromingskans van de desbetreffende dijkring. Doordat alle faalkansen voor een hele dijkring bij elkaar worden opgeteld, wordt een reëler beeld verkregen van de werkelijke kans op overstromingen dan met de overschrijdingskansbenadering. De zwakste schakel heeft daarbij de grootste invloed op de uiteindelijk overstromingskans van de dijkring.

> Met het project Veiligheid Nederland in Kaart is een start gemaakt om alle faalmechanismen van primaire waterkeringen in kaart te brengen teneinde een zo reëel mogelijke overstromingskans van de waterkeringen te bepalen.[15] Aan de hand van deze actuele risicoanalyse kan worden bepaald of het beschermingsniveau dat vigerende veiligheidsnormen bieden nog voldoende is en of een aanscherping van de normen noodzakelijk is.[16]

---

12 Zie de definitie van het begrip 'watersysteem' in art. 1.1 Waterwet en hoofdstuk 1.
13 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3 , p. 91.
14 Zie Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen 2001.
15 Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 27 625, nr. 60.
16 In een rapport van november 2005 zijn voor zestien dijkringgebieden de overstromingsrisico's in kaart gebracht. Uiteindelijk zal voor alle dijkringgebieden het overstromingsrisico in kaart worden gebracht. Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005.

### 3.2.2 NORMDIFFERENTIATIE

De veiligheidsnormen zijn niet voor alle dijkringen op hetzelfde beschermingsniveau vastgesteld, maar er is gedifferentieerd naar potentiële slachtoffers en economische schade. Dijkringen die een dichtbevolkt gebied beschermen met groot geïnvesteerd vermogen moeten derhalve aan een strengere norm voldoen dan dijkringen, waarbij de bevolkingsdichtheid en het geïnvesteerd vermogen geringer zijn. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat overstromingen door water van de grote rivieren in de regel beter te voorspellen is dan overstromingen door zeewater, waardoor schade beter kan worden voorkomen. Bovendien is de schade ten gevolge van een overstroming door zoet rivierwater relatief kleiner dan een overstroming door zout zeewater.[17] De veiligheidsnormen variëren dan ook van 1/10.000 voor dijkringen die randstedelijk gebied moeten beschermen tot 1/250 voor dijkringen die gebieden langs de Maas ten zuiden van Nijmegen moeten beschermen.[18]
Deze wijze van normeren doet recht aan de risicobenadering die ook op grond van de Ror moet worden gehanteerd. Niet alleen de kans op een overstroming is daarbij van belang, maar ook de mogelijke gevolgen daarvan. Het overstromingsrisico is immers de overstromingskans van een dijkring vermenigvuldigd met de mogelijke gevolgen daarvan in termen van verlies aan mensenlevens en economische schade.
De huidige veiligheidsnormen zijn gebaseerd op de gegevens uit de jaren zestig[19] van de vorige eeuw. Ten gevolge van de toename van het geïnvesteerd vermogen en bevolkingsgroei zijn deze normen grotendeels achterhaald. In het RIVM-rapport 'Risico's in bedijkte termen' wordt dan ook forse kritiek geuit op het feit dat de veiligheidsnormering niet steeds is aangepast aan de structureel toenemende schadeverwachting bij de overstroming van een dijkringgebied.[20] Het rapport concludeert dat de economische groei waarschijnlijk een grotere invloed heeft op de ontwikkeling van de schadeverwachting dan veranderingen van de fysische omstandigheden.[21] Daarnaast laat een analyse van de maximale financieel-economische schade per kilometer waterkerende (primaire) ringdijk zien dat de veiligheidsnorm geen relatie (meer) heeft met de ruimtelijke differentiatie van de te beschermen waarden in de door dijkringen beschermde gebieden.[22]

---

17 Zie voor de onderbouwing van de veiligheidsnormen Milieu- en Natuurplanbureau en RIVM 2004, p. 31-47.
18 Zie bijlage II en IIA Waterwet.
19 De normen zijn in 1960 naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953 opgesteld door de Deltacommissie. Voor de rivierdijken zijn de normen verder uitgewerkt door de Commissie Brecht (1977) en de Commissie Boertien 1 (1993) en 2 (1994).
20 Ook de Deltacommissie 2008 pleit in haar rapport voor een aanscherping van de veiligheidsnormen met ten minste een factor tien. Zie Deltacommissie 2008, p. 49.
21 Zie RIVM 2004, p. 129.
22 Zie RIVM 2004, p. 125-129.

Door de normen regelmatig aan te passen aan de demografische en economische ontwikkelingen, kan worden voorkomen dat – hoewel aan de wettelijke normering wordt voldaan – het risico op wateroverlast en overstromingen toeneemt. In de Waterwet is in art. 2.13 daarom de verplichting opgenomen om de doeltreffendheid en de effecten van de veiligheidsnormen twaalfjaarlijks te evalueren. Indien op grond daarvan blijkt dat ten gevolge van bevolkingsgroei en/of een toename van het geïnvesteerde vermogen de veiligheidsnorm niet meer het gewenste beschermingsniveau voor een dijkring uitdrukt, kan de norm bij AMvB worden aangescherpt.[23] De aanscherping van de veiligheidsnorm kan tot gevolg hebben dat de actieve beheeropgave voor de desbetreffende waterbeheerder(s) in omvang toeneemt.

### 3.2.3 TECHNISCHE LEIDRADEN

De Minister van V&W draagt zorg voor de totstandkoming en de verkrijgbaarheid van technische leidraden voor het ontwerp, beheer en onderhoud van primaire waterkeringen.[24] Deze leidraden zijn niet bindend voor de beheerders van de primaire waterkeringen, maar strekken wel tot aanbeveling. Van de leidraden kan door de beheerder(s) gemotiveerd worden afgeweken. Een strikte binding aan de leidraden zou immers tot gevolg hebben dat geen maatwerk kan worden geleverd bij het ontwerp, beheer en onderhoud van primaire waterkeringen, waardoor waarden van landschap, natuur en cultuur in het gedrang zouden kunnen komen.[25]
Iedere zes jaar dient de beheerder van een primaire waterkering verslag uit te brengen over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkering. De beoordeling van de veiligheid is voor alle beheerders van primaire waterkeringen verplicht en geschiedt onder meer in het licht van de veiligheidsnormen, de factoren die van belang zijn voor het waterkerende vermogen, de technische leidraden en de legger.[26] In de legger is omschreven waaraan de primaire waterkeringen naar richting, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.[27] Omdat de uitkomsten van de toetsingsresultaten met elkaar moeten kunnen worden vergeleken, dient de veiligheidsbeoordeling op een uniforme wijze te geschieden.[28] Bij ministeriële regeling worden voor de toetsing van de veiligheid nadere (uniforme) regels gesteld. In bijlage II van de Regeling veiligheid primaire waterkeringen zijn de regels voor het toetsen van primaire waterkeringen opgenomen.

---

23 Zie art. 2.2 lid 1 jo. art. 1.3 lid 2 Waterwet.
24 Art. 2.6 Waterwet.
25 Vgl. art. 5 lid 1 Wwk en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 7.
26 De legger als bedoeld in art. 5.1 Waterwet. Op deze legger zal in paragraaf 5.2 nog nader worden ingegaan.
27 Art. 2.12 lid 3 Waterwet.
28 Vgl. art. 5a Wwk en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 7-8.

### 3.2.4 ALTERNATIEVEN VOOR DIJKVERSTERKINGEN

Hoewel de overschrijdingskans van de maatgevende hoogwaterstand waarop een primaire waterkering moet zijn berekend lijkt te impliceren dat oplossingen voor het wegnemen van normoverschrijdingen moeten worden gezocht in versterking en verhoging van primaire waterkeringen, kunnen ook andere aanpassingen van het watersysteem daartoe bijdragen.[29] Daarbij kan worden gedacht aan de verlegging van waterkeringen, de aanleg van oppervlaktewaterlichamen of de realisering van bergingsgebieden. Zo neemt de bergingscapaciteit van het watersysteem toe door de aanleg van bergingsgebieden, waardoor de maatgevende hoogwaterstand daalt en een verhoging of versterking van de primaire waterkeringen niet nodig is om aan de norm te voldoen. Door het gehele watersysteem bij de oplossing voor het ongedaan maken van normoverschrijdingen te betrekken, zijn er meerdere alternatieven om dat resultaat te bereiken. Omdat de Waterwet uitgaat van de watersysteembenadering, zullen de maatregelen die worden getroffen om het watersysteem overeenkomstig de veiligheidsnormen in te richten niet alleen moeten worden gezocht in het versterken en verhogen van primaire waterkeringen, maar ook in andere aanpassingen van het watersysteem.
De consoliderende beheeropgave is erop gericht om de primaire waterkeringen, maar ook de andere relevante waterstaatswerken en bijbehorende beschermingszones binnen het watersysteem te vrijwaren van activiteiten die kunnen leiden tot een (verdere) normoverschrijding. Ook maatregelen die ter verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave worden getroffen, zullen in het bredere kader van het watersysteem als geheel moeten worden gezocht.
Een doelstelling in het kader van de handhaving van de veiligheidsnormen die expliciet voor het Rijk in art. 2.7 lid 1 Waterwet is opgenomen, is het tegengaan of voorkomen van de landwaartse verplaatsing van de kustlijn, voor zover dat volgens de Minister van V&W noodzakelijk wordt geacht voor het handhaven van de veiligheidsnorm.

## 3.3 VEILIGHEIDSNORMERING VOOR NIET-PRIMAIRE WATERKERINGEN

De Waterwet biedt in navolging van de Wwk de mogelijkheid om bij AMvB of provinciale verordening niet-primaire waterkeringen aan te wijzen die moeten worden genormeerd.[30] Voor zover de waterkering in beheer is van het Rijk dient normering te geschieden bij AMvB. In de overige gevallen dient normering te geschieden bij provinciale verordening.
De mogelijkheid om niet-primaire waterkeringen te normeren is destijds in de Wwk geïntroduceerd om andere belangrijke waterkeringen dan de primaire

---

[29] *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 8-9.
[30] Zie art. 2.4 Waterwet respectievelijk art. 3a Wwk.

waterkeringen te kunnen normeren. Het gaat daarbij om waterkeringen die gebieden beschermen waar mede bovenregionale belangen aan de orde zijn. In de memorie van toelichting bij de desbetreffende wijziging van de Wwk wordt de waterkering langs de Ringvaart rond de Haarlemmermeer, waar onder meer Schiphol is gelegen, als voorbeeld genoemd. De normering van deze belangrijke niet-primaire waterkering strekt ertoe zowel onveilige situaties als ernstige schade ten aanzien van infrastructuur die bovenregionale betekenis heeft, te voorkomen.[31]
In tegenstelling tot art. 3a Wwk wordt in art. 2.4 Waterwet niet expliciet tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid tot het normeren van niet-primaire waterkeringen slechts bestaat indien dat noodzakelijk is met oog op bovenregionale belangen. Verondersteld moet worden dat er voor de normering van niet-primaire waterkeringen niet noodzakelijkerwijs een bovenregionaal belang in het geding hoeft te zijn, maar dat ook ten behoeve van regionale belangen waterkeringen kunnen worden genormeerd. Daarmee biedt de Waterwet een algemene wettelijke grondslag voor de normering van regionale waterkeringen, die in de Wwk nog ontbrak.

De wijze van normeren komt overeen met de wijze waarop de dijkringen zijn genormeerd.[32] Ook de veiligheidsnorm voor niet-primaire waterkeringen dient te worden uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans van de hoogste waterstand die de niet-primaire waterkering moet kunnen keren, waarbij de factoren die van belang zijn voor het waterkerende vermogen dienen te worden betrokken.
Ook voor de genormeerde niet-primaire waterkeringen dienen hydraulische randvoorwaarden te worden vastgesteld. De relatie tussen de waterstanden en overschrijdingskansen die bij het bepalen van het waterkerende vermogen van de waterkering als uitgangspunt worden genomen en de andere factoren die daarvoor van belang zijn, worden vastgesteld bij ministeriële regeling indien de waterkering in beheer bij het Rijk, en bij of krachtens een provinciale verordening in overige gevallen.[33]
Voor de niet-primaire waterkeringen geldt op dit moment nog geen uniform normeringsysteem, zodat de normeringsystemen per provincie kunnen verschillen. Wel heeft het IPO in 1999 een richtlijn vastgesteld om het veiligheidsniveau van boezemkaden te bepalen, waarmee ten aanzien van de normering van regionale waterkeringen uniformiteit wordt nagestreefd.[34] Volgens die richtlijn

---

31 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 6-7.
32 Zie paragraaf 3.2.
33 Zie art. 2.5. Waterwet.
34 IPO-richtlijn ter bepaling van het veiligheidsniveau van boezemkaden, 30 november 1999, te raadplegen op <www.ipo.nl>. In tegenstelling tot de veiligheidsnormering voor dijkringen, voorziet de Waterwet niet in een overgang van overschrijdingskans naar een overstromingskans. In de IPO-richtlijn wordt verondersteld dat de daadwerkelijke overstromingskans van een niet-primaire waterkering 0,2 maal de overschrijdingskans van de maatgevende waterstand is.

kunnen waterkeringen op basis van het aantal inwoners, mogelijke schade, wateraanvoer, inundatiediepte en vluchtmogelijkheden in vijf boezemkadeklassen worden ingedeeld. Aan iedere klasse wordt een overschrijdingsfrequentie gekoppeld van een maatgevende waterstand (het maatgevende boezempeil) die de waterkering nog moet kunnen keren (overschrijdingskans).[35] Een overschrijdingsfrequentie van 1/10 per jaar betekent dat het watersysteem dusdanig moet zijn ingericht dat de waterkeringen van dat systeem, waarvoor deze norm geldt, moeten zijn berekend op een waterstand, die zich statistisch gezien één keer in de tien jaar voordoet.

*Kadeklassen en bijbehorende overschrijdingsfrequentie maatgevend boezempeil*

| Kadeklasse | Overschrijdingsfrequentie maatgevend boezempeil per jaar |
|---|---|
| I | 1/10 |
| II | 1/30 |
| III | 1/100 |
| IV | 1/300 |
| V | 1/1.000 |

Deze tabel is overgenomen uit het STOWA-rapport *Overzicht normen veiligheid en wateroverlast*.[36]

## 3.4 WATEROVERLASTNORMERING

Uit de normen voor wateroverlast kan de beheeropgave ten aanzien van wateroverlast worden afgeleid. Zoals reeds in hoofdstuk 1 is opgemerkt heeft deze norm geen betrekking op alle vormen van wateroverlast. Ofschoon grondwater en een tekort aan rioolcapaciteit ook tot wateroverlast kunnen leiden,[37] ziet de norm – en daarmee ook de beheeropgave voor de regionale watersystemen – uitsluitend op wateroverlast ten gevolge van *een te beperkte afvoer- of bergingscapaciteit van het regionale watersysteem*. De normen hebben dus uitsluitend betrekking op wateroverlast ten gevolge van oppervlaktewater.
De norm wordt uitgedrukt in de maximaal toelaatbare kans op inundatie vanuit de regionale oppervlaktewateren, waarbij op verschillende vormen van grondgebruik verschillende normen van toepassing zijn. De normen worden ingevolge art. 2.8 Waterwet vastgesteld bij provinciale verordening met het oog op de bergings- en opvangcapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht. Het begrip ‘regionale wateren’ wordt in art. 1.1 Waterwet gedefinieerd als watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk. Tot

[35] Zie Unie van Waterschappen 2004.
[36] STOWA-rapport 2004, p. 10.
[37] Zie voor de verschillende typen wateroverlast: Jong 2009, p. 98.

de regionale wateren behoren derhalve ook de bergingsgebieden, zodat deze bij de berekening van de bergingscapaciteit van het watersysteem moeten worden betrokken.
Naar aanleiding van afspraken die zijn gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water is in art. 2.8 Waterwet een wettelijke grondslag opgenomen voor de vaststelling van normen voor wateroverlast.[38] Het opnemen van deze bepaling in de Waterwet is het resultaat van een verkenning van de uitvoerbaarheid van de normering van regionale wateroverlast, die is uitgemond in het Advies Normering regionale wateroverlast.[39] In dat advies is geconcludeerd dat de werknormen voor regionale wateroverlast, zoals opgenomen in het NBW, goed bruikbaar zijn als toetsnormen voor regionale watersystemen. Geadviseerd wordt om de normen te differentiëren naar gelang het feitelijke gebruik van de grond, waarbij de kans op wateroverlast is gerelateerd aan de economische waarde van het grondgebruik en de te verwachten schade bij wateroverlast. De te onderscheiden vormen van grondgebruik zijn grasland en weidebouw, akkerbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw en glastuinbouw en bebouwd gebied. Voor intensief bebouwd gebied (1/100) is de maximaal toelaatbare kans op inundatie vanzelfsprekend kleiner dan voor grasland (1/10). Evenals bij de andere normeringsystemen wordt dus ook ten aanzien van wateroverlast een risicobenadering (kans x gevolg) gehanteerd. In de onderstaande tabel staan de basisnormen weergegeven.[40]

| Type landgebruik | Basisnorm* [1/jr] | Maaiveldcriterium |
|---|---|---|
| Grasland/weidebouw | 1/10 | 5% |
| Akkerbouw | 1/25 | 1% |
| Hoogwaardige land- en tuinbouw, glastuinbouw | 1/50 | 1% |
| Bebouwd gebied | 1/100 | 0% |

* de toelaatbaar geachte herhalingskans waarbij het peil van het oppervlaktewater het niveau van het laagst gelegen maaiveld overschrijdt: ‘kans op inundatie vanuit oppervlaktewater’.

Aan iedere normklasse is een maaiveldcriterium verbonden. Het percentage geeft aan welk laagste deel van een gebied mag onderlopen voordat bij die normklasse van wateroverlast sprake is. Bij de normklasse grasland wordt dus pas van wateroverlast gesproken wanneer meer dan vijf procent van het gebied dat tot deze normklasse behoort onderloopt. Bij gebieden met de normklasse ‘bebouwd gebied’, waarvoor een maaiveldcriterium van 0 procent geldt, wordt dus iedere inundatie als wateroverlast beschouwd. Het maaiveldcriterium omvat

38 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 93. Zie over het NBW paragraaf 2.2.4.
39 Advies Normering regionale wateroverlast, Adviesgroep Normering wateroverlast, maart 2006, p. 22, te downloaden op www.uvw.nl.
40 Ontleend aan: Adviesgroep Normering wateroverlast 2006, p. 22.

overigens niet de plassen, die op het land blijven staan door stagnerend regenwater.[41] Voor de verzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater heeft de gemeente ingevolge art. 3.5 Waterwet een zorgplicht, waarover in de volgende paragraaf meer.
De basisnormen zijn afgeleid uit een economische kosten-batenanalyse voor een aantal representatieve watersystemen en zouden voor provinciale staten als uitgangspunt kunnen fungeren bij de vaststelling van deze normen in hun provinciale verordeningen. Omdat die kosten-batenanalyse lokaal anders kan uitvallen dan het landelijke gemiddelde, is het volgens de Adviesgroep Normering wateroverlast gewenst dat lokaal van de basisnormen kan worden afgeweken.[42]

## 3.5 GEMEENTELIJKE ZORGPLICHT VOOR AFVLOEIEND HEMELWATER EN STEDELIJK GRONDWATER

De wateroverlastnormen hebben geen betrekking op wateroverlast die ontstaat ten gevolge van overtollig hemelwater of stedelijk grondwater. De gemeente heeft ingevolge art. 3.5 en 3.6 Waterwet de zorgplicht om afvloeiend hemelwater doelmatig in te zamelen en te verwerken en maatregelen te treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen.[43] De zorgplichten zijn niet uitgedrukt in kwantificeerbare normen, zodat het niet in alle gevallen eenvoudig is om gemeenten op deze zorgplichten af te rekenen.
Met deze zorgplichten hebben gemeenten een taak bij het voorkomen en beperken van wateroverlast. Gelet op de definitie van het begrip 'waterbeheer' hebben gemeenten daarmee een taak in het kader van het waterbeheer. Waterbeheer wordt in art. 1.1 Waterwet immers gedefinieerd als de overheidszorg die is gericht op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen. Gemeentelijke bestuursorganen zijn echter geen *beheerder* in de zin van art. 1.1 Waterwet, omdat aan hen niet de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen (of onderdelen daarvan) is opgedragen.[44] Dat is een belangrijke constatering, omdat de in de Waterwet opgenomen bevoegdheden worden toegekend aan de watersysteembeheerder. Gemeentelijke bestuursorganen kunnen ter vervulling van hun zorgplicht voor afvloeiend hemelwater en stedelijk grondwater derhalve niet gebruikmaken van het instrumentarium dat de Waterwet biedt. Zij zullen daarvoor hun instrumentarium van de Wro, de Gemeentewet en de Wm moeten aanwenden.

---

41 Ibid., p. 23.
42 Zie Advies Normering regionale wateroverlast 2006, p. 9.
43 Zie ook: Jong 2009, p. 97-113, De Putter 2008, p. 159-168 en Havekes 2006, p. 534-538.
44 Behoudens uitzonderingen wordt het beheer van watersystemen of onderdelen daarvan immers hetzij aan het Rijk, hetzij aan de waterschappen opgedragen. Zie daarvoor art. 3.1 lid 1 Waterwet en art. 3.2 lid 1 Waterwet jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet.

### 3.5.1 AFVLOEIEND HEMELWATER

De zorgplicht voor afvloeiend hemelwater bestaat slechts voor zover van de perceelseigenaar zelf redelijkerwijs niet kan worden gevergd om het afvloeiende hemelwater in de bodem te infiltreren of in het oppervlaktewater te brengen. Primair is de perceelseigenaar verantwoordelijk voor de afvoer van hemelwater, bij voorkeur naar een oppervlaktewater of infiltratie in de bodem. Welke maatregelen redelijkerwijs voor rekening van de perceelseigenaar zelf zijn, hangt in grote mate af van de concrete situatie en kan lastig in zijn algemeenheid op voorhand worden bepaald. In het rioleringsplan als bedoeld in art. 4.22 Wm zal de gemeente wel inzichtelijk moeten maken welke maatregelen in beginsel van de perceelseigenaar zelf worden verwacht en welke voorzieningen de gemeente zelf zal treffen. De zorgplicht omvat in beginsel niet meer dan het aanbieden van een voorziening waarin het door de perceelseigenaar verzamelde hemelwater kan worden geloosd.
Daarnaast heeft de gemeente de zorgplicht voor de verwerking van afvloeiend hemelwater van openbaar terrein. Op welke wijze de gemeente het ingezamelde hemelwater verwerkt, is aan de gemeente zelf overgelaten. De gemeente kan het ingezamelde hemelwater bergen, transporteren, nuttig toepassen, terugbrengen in het oppervlaktewater, infiltreren in de bodem of afvoeren naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Bij de concrete invulling van de zorgplicht heeft de gemeente derhalve de beleidsvrijheid om op lokaal niveau een integrale afweging te maken op welke wijze het best kan worden omgegaan met hemelwater, rekening houdend met maatschappelijke lasten, duurzaamheid van het watersysteem, leefomgeving, functie van het gebied, milieu en volksgezondheid. Zo kan de gemeente kiezen om voor het afvloeiende hemelwater een hemelwaterstelsel (afkoppeling van het afvalwaterrioolstelsel) te realiseren door onder meer de aanleg van hemelwaterriolen, afvoergeulen, infiltratietransportbuizen, drainagekratten of filtreervoorzieningen, zoals drainagekoffers, wadi's en infiltratiebekkens of het aanleggen van bergbezinkbassins. Het lozen van afvloeiend hemel water op het afvalwaterriool blijft ook een – over het algemeen minder wenselijke – optie.[45]

### 3.5.2 STEDELIJK GRONDWATER

Naast de zorgplicht voor afvloeiend hemelwater, heeft de gemeente ook de plicht om in het openbaar gemeentelijke gebied zorg te dragen voor het treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond toegekende bestemming zo veel mogelijk te voorkomen en te beperken.[46] De zorgplicht bestaat alleen voor zover de gebruiksfunctie van de

---

[45] Zie voor de verwerking van hemelwater: De Putter en Robbe 2005, p. 45-53.

[46] Die structureel nadelige gevolgen kunnen niet alleen het gevolg zijn van grondwateroverlast, maar ook van grondwateronderlast (rottende palen), zodat de zorgplicht op beide typen grondwaterproblemen ziet. Voor dit boek zijn alleen de nadelige gevolgen door grondwateroverlast van belang.

grond structureel nadelige gevolgen ondervindt van de grondwaterstand. Daarvan is slechts sprake wanneer de gebruiksfunctie van de grond dermate wordt aangetast dat het normale gebruik wordt belemmerd.
De zorgplicht om maatregelen te treffen heeft geen betrekking op de percelen die in particulier eigendom zijn, doch uitsluitend op openbaar gemeentelijk gebied. De perceelseigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen en zullen in dat kader zelf waterhuishoudkundige of bouwkundige maatregelen moeten treffen. Daarnaast bestaat de zorgplicht voor stedelijk grondwater alleen voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en de zorgplicht niet rust op het waterschap of de provincie.
Gemeenten dienen zich zo veel mogelijk in te spannen om structurele grondwaterproblemen in openbaar gemeentelijk gebied te voorkomen of te beperken. Het voorkomen van grondwaterproblemen begint bij de bestemmingsfase. Grondwateroverlast gevoelige gebruiksfuncties, zoals woon-, kantoor-, en bedrijfsfuncties moeten in beginsel niet worden gesitueerd in gebieden met een te hoge grondwaterstand, tenzij maatregelen worden getroffen die het gevaar voor grondwateroverlast kunnen wegnemen. Dat kunnen inrichtingsmaatregelen zijn, zoals het voorschrijven van een minimaal vloerpeil, een waterdoorlatende toplaag, of een verbod op onderkeldering, maar ook technische maatregelen, zoals beïnvloeding van het grondwaterpeil door middel van drainagebuizen, afvoergeulen en wadi's. Omdat de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen van provincie en waterschap de grondwaterstand kan beïnvloeden, verdient het aanbeveling om hen ook op het punt van grondwaterproblematiek in stedelijk gebied bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen of projecten te betrekken. Het bestuurlijk vooroverleg en de waterparagraaf, die op grond van het Bro verplicht zijn,[47] bieden daarvoor een goede gelegenheid. Daarnaast kan de watertoets behulpzaam zijn bij het inzichtelijk maken van potentiële grondwaterproblemen en de oplossingen daarvan. In de waterparagraaf bij de toelichting van het planologische besluit kan het bevoegde orgaan de keuzes die het in het kader van de zorgplicht voor stedelijk grondwater heeft gemaakt, motiveren.[48]
De zorgplicht ziet niet alleen op het voorkomen van nieuwe grondwaterproblemen, maar ook op het beperken van bestaande structurele grondwaterproblemen in stedelijk gebied. Indien zich in een stedelijk gebied structurele grondwateroverlast voordoet, zullen gemeenten, binnen de grenzen van doelmatigheid, maatregelen moeten treffen om die overlast weg te nemen of te beperken. Evenals bij de verwerking van afvloeiend hemelwater, hebben gemeenten beleidsvrijheid bij de keuze van de maatregelen die zij willen treffen om de stedelijke grondwaterproblemen op te lossen. Per geval zal een gemeente moeten beoordelen welke maatregelen het meest doelmatig zijn. Vanwege de

---

47 Art. 3.1.1 lid 1 en art. 3.1.6 lid 1 sub b Bro.
48 Zie voor het bestuurlijk vooroverleg, waterparagraaf en watertoets paragraaf 8.5.5 en 10.4.1.

samenhang tussen de zorgplicht van de gemeente voor de beperking van structurele nadelige gevolgen van de grondwaterstand en de beheertaak van de waterbeheerder voor de grondwaterlichamen, zal die beoordeling in nauw overleg met de waterbeheerder moeten geschieden.

De kosten die de gemeente maakt voor de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking daarvan alsmede voor het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van de structurele nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond toegekende bestemming, kunnen op de ingezetenen worden verhaald via de verbrede rioolheffing als bedoeld in art. 228a Gemeentewet.

In dit boek wordt uitsluitend onderzocht in hoeverre het publiekrechtelijk instrumentarium geschikt is om de watersystemen overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde normen in te richten en ingericht te houden, zodat het in zoverre geen betrekking heeft op de gemeentelijke zorgplichten. De wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun zorgplichten kan echter gevolgen hebben voor de omvang van de beheeropgave van de (regionale) watersysteembeheerders. Gemeenten hebben immers veel beleidsvrijheid bij de wijze waarop zij het ingezamelde water verwerken. Wanneer zij het verzamelde water direct op het oppervlaktewaterlichaam lozen, zal een grotere bergingscapaciteit nodig zijn dan wanneer zij het overtollige hemel- en/of grondwater nuttig toepassen of in de grond infiltreren. Andersom kunnen handelingen van de watersysteembeheerder die hij in het kader van de uitoefening van zijn taak verricht van invloed zijn op de zorgplicht van gemeenten. De zorgplicht ten aanzien van stedelijk grondwater bestaat slechts voor zover het treffen van maatregelen door de gemeente doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of provincie behoort. Teneinde de problemen ten aanzien van afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater in stedelijk gebied op te lossen, zullen gemeenten en waterbeheerders derhalve hun beleid en de uitoefening van hun bevoegdheden op elkaar moeten afstemmen.[49]

## 3.6 NORMERING EN DE WATERBEHEEROPGAVE: AANSPRAKELIJKHEID EN AFDWINGBAARHEID

In het bovenstaande zijn de normen besproken die bij of krachtens de Waterwet worden vastgesteld ter concretisering van de doelstelling ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. De zorg van de watersysteembeheerder voor de bij hem in beheer zijnde watersystemen dient ingevolge art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet mede te zijn gericht op deze doelstelling. De normen geven daarmee dus de omvang van de zorgplicht van de beheerder aan. Deze

[49] Zie CAW 2004, Laninga-Bush en Van Rijswick 2005, p. 568-577, De Putter 2003, p. 96-97, De Putter en Robbe 2005, p. 45-53.

zorgplicht is een nadere uitwerking van art. 21 Grondwet op grond waarvan de overheidszorg is gericht op de bewoonbaarheid van het land.
Ten aanzien van de waterstaatswerken, waaruit het watersysteem is opgebouwd, bevat art. 5.3 Waterwet de plicht voor de beheerder om met inachtneming van de bij of krachtens hoofdstuk 2 Waterwet gestelde regels en normen, de nodige maatregelen te treffen voor het veilig en doelmatig gebruik daarvan overeenkomstig de krachtens hoofdstuk 4 Waterwet aan die waterstaatswerken toegekende functies. De normen geven daarmee concreet aan waar het actieve en passieve beheer van waterstaatswerken op gericht moet zijn. De beheerder heeft de zorgplicht om de watersystemen en de daarvan onderdeel uitmakende waterstaatswerken die hij in beheer heeft dusdanig in te richten dat deze aan normen voldoen en daaraan blijven voldoen (de beheeropgave). De beheerder zal met behulp van de hem ter beschikking staande bevoegdheden er zorg voor moeten dragen dat watersystemen overeenkomstig de normen worden ingericht en activiteiten die ertoe kunnen leiden dat de normen worden overschreden of dat een bestaande normoverschrijding verder toeneemt worden geweerd.
De zorgplicht van de beheerder kan niet worden aangemerkt als een resultaatsverplichting, maar als een algemene opdracht aan de watersysteembeheerder om de watersystemen met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden.[50] De watersysteembeheerder heeft een ruime mate van beoordelingsvrijheid bij de wijze waarop hij aan die zorgplicht invulling geeft. Dergelijke instructienormen worden geacht niet (rechtstreeks) in rechte afdwingbaar te zijn.[51] Dat de beheerder alle nodige maatregelen dient te treffen om de bij hem in beheer zijnde waterstaatswerken overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden, betekent dan ook niet dat hij ook de wettelijk afdwingbare plicht heeft om al deze waterstaatswerken op ieder willekeurig moment aan de daarvoor geldende normen te laten voldoen.

### 3.6.1 AANSPRAKELIJKHEID VOOR NORMOVERSCHRIJDINGEN

Het feit dat een watersysteem op enige tijd niet volgens de daarop toepassing zijnde normen is ingericht, betekent niet automatisch dat de waterbeheerder aansprakelijk is voor de schade die daardoor ontstaat. De waterbeheerder is pas

---

50 In de wetsgeschiedenis bij art. 5.3 Waterwet wordt ook uitdrukkelijk gesproken van een opdracht aan de beheerder. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 29. Over de wateroverlastnormen wordt opgemerkt dat daarmee beoogd wordt het *gewenste* beschermingsniveau uit te drukken. Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 94.

51 Zie Van Rijswick 2008, p. 31. Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30 578, nr. 3, p. 18, waarin het volgende wordt overwogen: 'Overigens hebben ook veel andere taken in het kader van art. 21 Grondwet een dergelijk karakter [inspanningsverplichting, FG]. Dit grondrecht, dat het recht op de bewoonbaarheid van Nederland biedt, heeft immers het karakter van een sociaal grondrecht; daarbij kan de overheid wel worden aangesproken op de plicht zoveel als mogelijk is dit recht te verwezenlijken, maar is er geen sprake van een klassiek in rechte afdwingbaar recht.' Vgl. Verschuuren 1993, p. 194-195 en p. 365.

aansprakelijk, wanneer hij zijn verantwoordelijkheid niet heeft genomen en toerekenbaar nalatig is geweest bij de uitvoering van zijn beheertaak.[52] Of daarvan sprake is dient per concreet geval te worden bepaald. De reikwijdte van de beheertaak (of zorgplicht) laat de Hoge Raad mede afhangen van de financiële en andere middelen die het waterschap ten dienste staan, waarbij volgens de Hoge Raad het waterschap een zekere beleidsvrijheid niet kan worden ontzegd.

Nu die beheertaak door de wettelijke normen verder wordt geconcretiseerd, biedt dat de rechter betere mogelijkheden om te beoordelen of de watersysteembeheerder aan de op hem rustende zorgplicht heeft voldaan. De rechter zal daartoe onderzoeken of de beheerder de nodige maatregelen heeft getroffen om het watersysteem overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden. Bij de keuze van de te nemen maatregelen heeft de watersysteembeheerder beoordelingsvrijheid. Welke maatregelen moeten worden genomen om de watersystemen overeenkomstig de normen in te richten of ingericht te houden staat ter beoordeling van de watersysteembeheerder en hangt af van de omstandigheden van het geval.[53]

Van een veronachtzaming van de zorgplicht kan bijvoorbeeld sprake zijn, wanneer de beheerder niet of niet tijdig maatregelen in zijn beheerplan heeft opgenomen om een geconstateerde normoverschrijding ongedaan te maken of de wel in het beheerplan opgenomen maatregelen onvoldoende, niet of niet tijdig heeft uitgevoerd, zonder dat de beheerder daarvoor een rechtvaardigingsgrond kan aanvoeren. Indien de beheerder niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan en hij daarvoor geen rechtvaardigingsgrond kan aanvoeren, kan die nalatigheid door de rechter worden aangemerkt als een onrechtmatige overheidsdaad jegens degenen die daarvan schade kunnen ondervinden.[54] Wanneer de onrechtmatige daad aan de beheerder kan worden toegerekend, kan de rechter de rechtspersoon waartoe de beheerder behoort veroordelen tot de betaling van de schade die derden ten gevolge van die onrechtmatige daad hebben geleden.[55] Of het niet voldoen aan de zorgplicht aan de beheerder kan worden toegerekend, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De watersysteembeheerder kan voor het treffen van maatregelen om normoverschrijdingen ongedaan te maken of te voorkomen afhankelijk zijn van de beschikbare middelen of medewerking

---

52 Zie voor het aansprakelijkheidvraagstuk: Dekker en Polak 2002 en Van Hall 1998, p. 989-1002.

53 Zie Dekker en Polak 2002, p. 11-12.

54 Zie voor jurisprudentie inzake de aansprakelijkheid van de waterbeheerder wegens nalatigheid: HR 9 oktober 1981, *NJ* 1982, 332, m.nt. C.J.H.B, HR 8 januari 1999, *NJ* 1999, 319, m.nt. ARB en *AB* 1999, 206, m.nt. ThGD, HR 19 november 1999, *AB* 2002, 21, m.nt. ThGD, HR 9 november 2002, *AB* 2002, 20, m.nt. ThGD onder *AB* 2002, 21.

55 Zie art. 6:162 lid 1 BW. De overheidsaansprakelijkheid voor onrechtmatig handelen door de waterbeheerder bij de verwezenlijking van zijn beheeropgave valt buiten het bestek van dit onderzoek. Op schade die derden lijden ten gevolge van een rechtmatige overheidsdaad ter verwezenlijking van de beheeropgave, zal in hoofdstuk 11 nader worden ingegaan.

van andere overheden. Bij de beoordeling van de toerekenbaarheid kunnen deze omstandigheden relevante factoren zijn.

> Zo kan bijvoorbeeld worden opgemaakt uit een uitspraak van de rechtbank Arnhem van 10 december 1998,[56] waarin schadevergoeding werd gevorderd voor schade die was ontstaan als gevolg van de evacuatie tijdens de hoogwaterperiode begin 1995. In deze uitspraak was de vraag aan de orde of het Waterschap aansprakelijk gehouden kon worden voor (de gevolgen van) het feit dat een aantal dijkvakken in zijn beheersgebied in 1995 niet zodanig was verhoogd en verbreed - verbeterd - dat die voldeden aan de norm van 1/1250 per jaar. Volgens de rechtbank heeft het waterschap voldoende aannemelijk gemaakt dat de normen voor dijkverbetering, het tempo waarin die behoorden en konden worden gerealiseerd en de beschikbaarheid van de daartoe benodigde financiële middelen in hoge mate afhankelijk waren van politieke besluitvorming op rijksniveau. Daarnaast constateert de rechtbank dat het waterschap voor de realisering van dijkverbeteringsplannen gebonden is aan tal van wettelijke voorschriften, op grond waarvan vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of andere bestuursrechtelijke besluiten waren vereist, met het doorlopen waarvan veel tijd is gemoeid. Volgens de rechtbank is onvoldoende gesteld of gebleken dat het waterschap binnen deze smalle marges niet datgene heeft gedaan wat van hem verwacht mocht worden om te komen tot dijkverbetering. Onder deze omstandigheden kan niet aangenomen worden dat het waterschap een hem *toe te rekenen onrechtmatige daad* heeft gepleegd jegens eiser doordat de dijkvakken binnen haar beheersgebied niet voldeden aan de norm van 1/1250 per jaar.

Hoewel een normoverschrijding niet betekent dat de beheerder automatisch aansprakelijk is voor de schade die daardoor ontstaat, hebben de wettelijke normen tot gevolg dat het voor benadeelden eenvoudiger wordt om aannemelijk te maken dat de watersysteembeheerder niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld. Voor de beheerder zal het juist lastiger worden om aannemelijk te maken dat hij niet onrechtmatig jegens de benadeelde heeft gehandeld of dat dit hem niet kan worden toegerekend.[57] De uitbreiding van het wettelijke normenstelsel voor wateroverlast en overstromingen in de Waterwet biedt de rechter betere mogelijkheden om te beoordelen of een beheerder in de gegeven omstandigheden aan zijn zorgplicht heeft voldaan. In overschrijdingssituaties is dan ook aannemelijk beheerders door de rechter eerder aansprakelijk zullen worden gehouden voor wateroverlast- of overstromingsschade dan wanneer de wettelijke normen niet van toepassing waren geweest.[58]
Anderzijds is het feit dat een watersysteem aan de normen voldoet een indicatie dat de watersysteembeheerder aan zijn zorgplicht heeft voldaan. Indien een benadeelde schade lijdt ten gevolge van wateroverlast of overstromingen, terwijl

---

[56] Zie Rb Arnhem 10 december 1998, *NJkort* 1999, 13.

[57] Zie ook Adviesgroep Normering wateroverlast 2006, p. 7 en Dekker en Polak 2002, p. 12. Zoals reeds in paragraaf 3.2 is opgemerkt bestonden voor primaire waterkeringen ook vóór de inwerkingtreding van de Waterwet wettelijke veiligheidsnormen (art. 3 Wwk).

[58] Zie ook Dekker en Polak 2002, p. 12.

het watersysteem aan de normen voldoet, zal hij moeten aantonen dat de watersysteembeheerder desondanks niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan.

### 3.6.2 AFDWINGBAARHEID VAN DE BEHEEROPGAVE DOOR DERDEN

De vraag is in hoeverre derden zich ten opzichte van de watersysteembeheerder kunnen beroepen op de bij of krachtens de Waterwet gestelde normen; met andere woorden: in hoeverre de normen afdwingbaar zijn wanneer een watersysteem niet aan de normen voldoet. Zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt bepalen die normen de omvang van de zorgplicht van de beheerder om de bij hem in beheer zijnde watersystemen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden en kunnen deze normen niet worden aangemerkt als resultaatsverplichtingen. Wanneer het watersysteem niet aan de normen voldoet of een normoverschrijding dreigt, rust op de beheerder echter wel de zorgplicht om de nodige maatregelen te treffen om het watersysteem overeenkomstig de normen in te richten of ingericht te houden.
Voor zover het gaat om een verzoek van derden om een appellabel besluit te nemen, zal de bestuursrechter de afwijzing van een dergelijk verzoek moeten beoordelen. Daarbij is van belang dat het onder meer een verzoek van een belanghebbende kan betreffen om een waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen. Omdat de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk geschiedt bij projectplan en tegen dat plan voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, is de afwijzing van het verzoek om een bepaald waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen een weigering om een besluit te nemen. Ingevolge art. 6:2 Awb wordt de schriftelijke weigering om een besluit te nemen voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep gelijkgesteld met een besluit. Tegen de weigering om een projectplan vast te stellen waarin in de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk wordt voorzien staat derhalve voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Degenen die bij de watersysteembeheerder het treffen van een concrete maatregel willen afdwingen die de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk betreft, kunnen de watersysteembeheerder verzoeken tot het vaststellen van een projectplan. Omdat tegen de beslissing van de watersysteembeheerder om een dergelijk projectplan vast te stellen, waaronder ook de weigering daartoe over te gaan (art. 6:2 sub a Awb), een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, zal een vordering tot het treffen van een dergelijke maatregel door de burgerlijke rechter niet ontvankelijk worden verklaard.[59]
Omdat de beheerder beoordelingsvrijheid heeft ten aanzien van de te treffen maatregelen, zal het voor derden lastig zijn om een specifieke maatregel bij de

[59] Zie HR 28 februari 1992, *AB* 1994, 301, m.nt. FHvdB (Changoe). Zie in het bijzonder voor de vordering tot het treffen van waterstaatkundige maatregelen waarvoor het nemen van een appellabel besluit van de waterbeheerder was vereist: Hof Den Haag 12 april 2007, *NJF* 2007,401, r.o. 6.

waterbeheerder af te dwingen. De beheerder zal immers moeten afwegen welke maatregelen moeten worden getroffen. Daarbij zal de beheerder naast de belangen van de verzoeker van de maatregel onder meer de kosten, effectiviteit van de maatregelen en de belangen van derden, die zouden kunnen worden geschaad door het treffen van de maatregelen, moeten betrekken. De bestuursrechter zal een besluit tot weigering van een verzoek tot het nemen van een besluit (projectplan) tot het treffen van een bepaalde maatregel vanwege de beoordelingsvrijheid van de beheerder bij de invulling van zijn zorgplicht terughoudend toetsen. Illustratief is in dat verband de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 april 2007 over de weigering van het gemeentebestuur om op verzoek van een belanghebbende een verkeersbesluit te nemen teneinde de overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit ongedaan te maken.[60] De Afdeling overweegt:

> 'De Afdeling stelt voorop dat het college bij het nemen van verkeersbesluiten, zoals die waar appellanten om hebben verzocht, een ruime beoordelingsmarge toekomt. Het is aan het college om alle daarbij betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter zal zich bij de beoordeling van de weigering zo'n besluit te nemen terughoudend moeten opstellen en dienen te toetsen of die weigering niet strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel sprake is van zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot die weigering is kunnen komen.
> (…)
> De belangen die een rol kunnen spelen bij de afweging of een verkeersbesluit wordt genomen, zijn vermeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Daartoe behoort ook het milieubelang. Bij de weging van dat belang zal moeten worden betrokken de omstandigheid dat het Blk 2005 verplicht tot het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in een situatie waarin het verkeer een belangrijke bron van de luchtverontreiniging is. Dat betekent evenwel niet dat op het bevoegde bestuursorgaan in die situatie de verplichting rust zonder nadere afweging in het licht van andere belangen en alternatieve maatregelen bepaalde concrete verkeersmaatregelen te treffen.
> (…)
> Met betrekking tot de door appellanten ingeroepen verplichting om aan de Europese Richtlijnen te voldoen, overweegt de Afdeling als volgt. Het Blk 2005 strekt tot omzetting van voormelde richtlijnbepalingen in het nationale recht. In het Blk 2005 evenmin als in bedoelde Richtlijnen is voorgeschreven welke concrete maatregelen - al dan niet in het kader van een vast te stellen actieplan - moeten worden getroffen. Het college heeft in dat verband terecht opgemerkt dat het aan de bevoegdheid van de lidstaten is overgelaten om die maatregelen te kiezen die zij noodzakelijk en proportioneel achten om het beoogde resultaat te bereiken.'[61]

Evenals bij de zorgplicht van de watersysteembeheerder om de watersystemen aan bepaalde normen te laten voldoen, gaat het in deze uitspraak om de plicht

---

[60] Het verzoek betrof het instellen van venstertijden voor vrachtverkeer, waarvoor het nemen van een verkeersbesluit noodzakelijk is.

[61] ABRvS 18 april 2007, *AB* 2007, 170 m.nt. Ch.W. Backes onder *AB* 2007, 171.

van een bestuursorgaan om de nodige maatregelen te treffen om een overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit ongedaan te maken. De Afdeling laat het bevoegde gezag een ruime beoordelingsmarge bij het nemen van verkeersbesluiten, waarbij het gemeentebestuur alle betrokken belangen moet afwegen. De weigering om een verkeersbesluit te nemen dient volgens de Afdeling door de rechter terughoudend te worden getoetst. Ook de waterbeheerder heeft bij het vaststellen van projectplannen een ruime beoordelingsmarge, zodat voor het besluit tot vaststelling van het projectplan hetzelfde geldt.
In het Blk 2005 worden geen concrete maatregelen voorgeschreven op normoverschrijdingen ongedaan te maken. Hoewel bij het nemen van een verkeersbesluit het milieubelang moet worden betrokken, rust op het gemeentebestuur volgens de Afdeling in een overschrijdingsituatie niet de verplichting om zonder nadere afweging in het licht van andere belangen en alternatieve maatregelen bepaalde concrete maatregelen te treffen. Ook bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet worden geen concrete maatregelen voorgeschreven om een normoverschrijding ongedaan te maken. Het projectplan mag er dan wel primair op gericht zijn om de watersystemen overeenkomstig de normen in te richten, dat betekent nog niet dat watersysteembeheerders in een overschrijdingssituatie zonder nadere belangenafweging een projectplan overeenkomstig het verzoek van een belanghebbende dient vast te stellen. Bij die afweging zullen onder meer ook belangen van derde en alternatieve maatregelen moeten worden betrokken. Een verzoek tot het vaststellen van een projectplan ter uitvoering van een of meer specifiek maatregelen, zal vanwege de ruimte beoordelingsvrijheid van het waterschapsbestuur en de daarmee samenhangende terughoudende rechterlijke toetsing weinig kans van slagen hebben.

Voor zover derden de watersysteembeheerder verzoeken tot het verrichten van handelingen waartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, zoals een verzoek om extra te bemalen of te spuien, of een verzoek om regulier onderhoud aan waterstaatswerken te plegen, zal de burgerlijke rechter moeten worden geadieerd. Hetzelfde geldt voor een vordering die de watersysteembeheerder verplicht tot het voldoen aan zijn zorgplicht, of meer specifiek, tot het treffen van alle nodige maatregelen om de watersystemen overeenkomstig de normen in te richten. Een dergelijke vordering kan immers niet worden gezien als een verzoek aan de watersysteembeheerder om een of meer specifieke besluiten te nemen waartegen een bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. De burgerlijke rechter zal zich bevoegd achten om van het geschil kennis te nemen is, wanneer eiser vraagt om beschermd te worden in een burgerlijk recht.[62]
Eiser zal moeten stellen dat de watersysteembeheerder door te kort te schieten in zijn zorgplicht jegens hem een rechtsplicht heeft geschonden en daarmee een onrechtmatige daad pleegt of driegt te plegen. De schending van de rechtsplicht

[62] Zie HR 31 december 1915, *NJ* 1916, p. 407 (Guldenmond/Noordwijkerhout), waarin de zogenaamde objectum-litis-leer werd aanvaard.

en de onrechtmatigheid zijn in dat geval gelegen in het feit dat de waterbeheerder in een situatie waarin de normen worden overschreden nalaat om deze overschrijding ongedaan te maken of een dreigende overschrijding te voorkomen. Ook als er nog geen schade is opgetreden, kan eiser vorderen dat de beheerder de nodige maatregelen treft om aan zijn zorgplicht te voldoen.[63] Een dergelijke vordering komt ingevolge art. 3:296 BW voor toewijzing in aanmerking wanneer er sprake is van een onrechtmatig daad of een onrechtmatige daad dreigt te worden gepleegd.[64] Anders dan voor een vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad, geldt voor een vordering tot nakoming van een rechtsplicht geen toerekeningsvereiste.[65]
Eiser zal ingevolge art. 3:303 BW wel voldoende belang bij de vordering moeten hebben. In het algemeen mag voldoende belang voor de eiser worden verondersteld. Slechts bij uitzondering moet hij bewijzen voldoende belang te hebben.[66] Naar mijn oordeel heeft eiser bij een vordering tot nakoming van de zorgplicht voldoende belang, voor zover hij ten gevolge het veronachtzamen van de zorgplicht door de beheerder een grotere kans heeft dat hij schade lijdt dan wanneer de beheerder wel aan zijn zorgplicht zou hebben voldaan.
Ook het relativiteitsvereiste van art. 6:163 BW zou aan de toewijzing van een vordering tot het treffen van een bepaalde maatregel in de weg kunnen staan. Het relativiteitsvereiste geldt namelijk niet alleen bij een vordering tot schadevergoeding, maar ook bij een vordering tot nakoming van een rechtsplicht.[67] De vraag is of de verplichting van de watersysteembeheerder om de nodige maatregelen te treffen teneinde de watersystemen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden (mede) strekt tot de bescherming van de belangen van degene die een vordering bij de civiele rechter instelt. Voor de beantwoording van deze vraag is doorslaggevend of degene die zich op deze rechtsplicht beroept aanspraak heeft op de naleving van die plicht door de beheerder.
Het is lastig te beoordelen of de wetgever met de wettelijke plicht voor de beheerder om de nodige maatregelen te treffen (art. 5.3 Waterwet) een norm in het leven heeft geroepen die (mede) de belangen van particulieren beoogt te beschermen.[68] Mijns inziens kan echter worden verdedigd dat de zorgplicht voor

---

63 Asser/Hartkamp 2005 (4-III), nr. 96.

64 Zie Asser/Hartkamp 2006 (4-III), nrs. 46, 118 e.v. en nr. 131. Zie voor een tot de overheid gerichte vordering tot nakoming van een rechtsplicht: nrs. 280 e.v.

65 Zie voor vereisten voor de toewijzing van een vordering tot nakoming: Asser/Hartkamp 2005 (4-III), nr. 96.

66 Zie Parl.Gesch. BW, boek 3 Vermogensrecht in het algemeen 1981, p. 915. Zie ook Asser/Hartkamp 2005 (4-III), nr. 151.

67 Zie art. 3:296 BW en Deurvorst (*Groene Serie Onrechtmatige daad II*), aant. 106.

68 In de wetsgeschiedenis met ten aanzien van art. 6:163 BW wordt ook vermeld dat de wetgever zelden uitdrukkelijk aangeeft, in hoeverre degenen die ten gevolge van een schending van een wettelijke verplichting schade lijden, op grond van art. 6:163 BW aanspraak op schadevergoeding kunnen ontlenen. Zie Parl. Gesch. BW, boek 6 Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht (1981), p. 632. Veelal zal dus door middel van interpretatie moeten beoordeeld of een bepaalde norm strekt tot de bescherming van de belangen van degenen die zich op die norm beroept. Zie ook Asser/Hartkamp 2006 (4-III)

de watersysteembeheerder om de nodige maatregelen te treffen gericht op het overeenkomstig de normen inrichten van watersystemen mede strekt tot de bescherming van de eigendommen van particulieren tegen schade door wateroverlast en overstromingen en hun veiligheid.
Ook indien de zorgplicht niet zou (kunnen) strekken tot de bescherming van de belangen van burgers, hoeft deze vordering niet af te stuiten op het relativiteitsvereiste. Het is niet uitgesloten dat het niet nemen van de nodige maatregelen door de beheerder onzorgvuldig in het maatschappelijk verkeer kan zijn jegens degene die zich op de norm beroept.[69] Ondanks het feit dat de zorgplicht om de nodige maatregelen te treffen niet zou strekken tot de bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept, kan het niet nemen van de nodige maatregelen door de beheerder in strijd zijn met de maatschappelijke zorgvuldigheid die hij jegens burgers dient te betrachten.[70] In zoverre zou er dus sprake zijn van een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm die strekt tot de bescherming van de belangen van de burger, zodat de vordering niet zou afstuiten op het relativiteitsvereiste.
Ervan uitgaande dat het relativiteitsvereiste niet aan de toewijzing van de vordering in de wegstaat, heeft de watersysteembeheerder een rechtsplicht jegens degenen die tengevolge van het niet treffen van de nodige maatregelen schade kunnen lijden. Die rechtsplicht houdt niet in dat de watersysteembeheerder iedereen in alle omstandigheden moet vrijwaren van wateroverlast en overstromingen, maar reikt niet verder dan het treffen van de nodige maatregelen om de bij hem in beheer zijnde watersystemen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden. Welke maatregelen daartoe op welke locatie nodig zijn staat ter beoordeling van de watersysteembeheerder en wordt door de rechter slechts terughoudend getoetst.

Wanneer aan de hierboven besproken vereisten van voldoende belang en het relativiteit wordt voldaan, zal een vordering tot het treffen van alle nodige maatregelen om de watersystemen overeenkomstig de norm in te richten echter weinig kans van slagen hebben. Evenals de Afdeling bestuursrechtspraak gaat de burgerlijke rechter er namelijk van uit dat de watersysteembeheerder bij de keuze voor het treffen van de nodige maatregelen beoordelingsvrijheid heeft.[71] In zoverre kan een parallel worden getrokken met een uitspraak van de rechtbank Utrecht van 22 november 2006. In deze uitspraak betrof het een vordering van een burger die ertoe strekt om het gemeentebestuur te verplichten alle

aant. 36, 37 en 106.

69 Het betreft hier de zogenoemde correctie-Langemeijer. Zie HR 17 januari 1958, *NJ* 1961, 568 en recentelijk HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491, m.nt. J.B.M. Vranken. Zie ook Lankhorst 1992, p. 132.

70 Zie art. 6:162 BW.

71 Zie HR 9 november 2001, *AB* 2002, 20, m.nt. ThGD; HR 19 november 1999, *NJ* 2000, 234, m.nt ARB; HR 8 januari 1999, *NJ* 1999, 319, m.nt ARB en HR 9 oktober 1981, *NJ* 1982, 332, m.nt. JGS.

maatregelen te treffen die geschikt zijn om de luchtkwaliteit aan de daarvoor geldende normen te laten voldoen.[72] De rechtbank overweegt:

> 'De gemeente handelt blijkens het voorgaande onrechtmatig jegens eiser indien zij geen maatregelen treft om overschrijding van de PM10 grenswaarden zo spoedig mogelijk te beëindigen of zoveel mogelijk te voorkomen. Beoordeelt dient derhalve te worden of de gemeente binnen het kader van artikel 8 lid 1 Blk 2005 en hetgeen hiervoor is vermeld over de (on)mogelijkheid om de grenswaarden te behalen, aan deze verplichtingen heeft voldaan. Daarbij moet worden vooropgesteld dat aan een bestuursorgaan beleidsvrijheid toekomt. Dit brengt mee dat in deze procedure slechts marginaal kan worden getoetst of de gemeente aan voormelde verplichtingen heeft voldaan.'

Volgens de rechtbank komt de gemeente bij het treffen van maatregelen om de luchtkwaliteit in overeenstemming te brengen met de normen beleidsvrijheid toe. In zoverre sluit deze rechtbankuitspraak aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad die het waterschap beoordelingsvrijheid laat bij de keuze voor de maatregelen die het ter vervulling van zijn beheertaak treft.
Geconcludeerd kan worden dat de vordering van een burger bij de civiele rechter die ertoe strekt de waterbeheerder alle nodige maatregelen te laten treffen om aan zijn zorgplicht te voldoen, in theorie kans van slagen heeft. Vanwege de beoordelingsvrijheid van de waterbeheerder en de daarmee samenhangende terughoudende rechtelijke toetsing, zal een vordering in de praktijk niet veel kans van slagen hebben, tenzij de waterbeheerder geen of volstrekt onvoldoende maatregelen heeft genomen om aan zijn zorgplicht te voldoen.

Vooruitlopend op hoofdstuk 4[73] wordt op deze plaats reeds vermeld dat burgers nog een andere mogelijkheid hebben om maatregelen van het waterschapsbestuur af te dwingen. Het waterschapsbestuur zal immers in zijn beheerplan moeten aangeven welke maatregelen het zal treffen om de watersystemen overeenkomstig de daarvoor geldende normen in te richten. Het beheerplan van het waterschapsbestuur behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zullen daarbij moeten onderzoeken of het beheerplan in strijd met het recht of het algemeen belang is vastgesteld. Tegen het besluit omtrent goedkeuring staat voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.[74] Wanneer volgens een belanghebbende in een goedgekeurd beheerplan geen of onvoldoende maatregelen worden aangekondigd om een bestaande normoverschrijding ongedaan te maken of een dreigende normoverschrijding te voorkomen, kan hij tegen het goedkeuringsbesluit beroep instellen bij de bestuursrechter. De bestuursrechter zal dan moeten beoordelen of gedeputeerde staten redelijkerwijs tot goedkeuring van het beheerplan hebben kunnen besluiten. Ook daarbij zal de rechter de beoordelingsvrijheid van het waterschapsbe-

---

72 Rb. Utrecht 22 november 2006, *AB* 2007, 171, m.nt. Ch.W. Backes.
73 Zie paragraaf 4.3.
74 Zie art. 151 Waterschapswet.

stuur dienen te respecteren. Heeft het waterschapsbestuur echter geen of onvoldoende maatregelen opgenomen om de normoverschrijding binnen redelijke termijn ongedaan te maken, dan handelt het waterschapsbestuur in strijd met art. 5.3 Waterwet en de plicht om zorg te dragen voor de bij hem in beheer zijnde watersystemen. De goedkeuring van het beheerplan door gedeputeerde staten zal in dat geval bloot staan aan vernietiging door de bestuursrechter.

### 3.6.3 ONDERSCHEID RESULTAATSVERPLICHTING EN ZORGPLICHT

Van de algemene beheeropgave (of zorgplicht) die aan de beheerder wordt toegekend, moet de situatie worden onderscheiden waarin het waterschap op grond van een wettelijke bepaling als publiekrechtelijke rechtspersoon een concreet omschreven verplichting tot onderhoud wordt opgelegd. Een dergelijke onderhoudsplicht was aan de orde in de uitspraak van de Afdeling van 29 november 2007. Appellant komt op tegen een bodemuitspraak van de Voorzitter van de rechtbank Leeuwarden,[75] die het beroep van appellant tegen de afwijzing van het dagelijks bestuur van het waterschap om handhavend op te treden tegen het niet nakomen van de onderhoudsplicht door het waterschap ongegrond verklaarde.[76] Appellant stelt tegen deze uitspraak hoger beroep in, omdat door de veronachtzaming van de onderhoudsplicht de oever ter plaatse van zijn gronden afkalft.
Ingevolge de keur heeft een buitengewoon onderhoudsplichtige de verplichting om waterkeringen in stand te houden overeenkomstig de in de legger opgenomen eisen met betrekking tot de inrichting, vorm, afmeting en constructie van de waterkering. In casu was het waterschap als onderhoudsplichtige aangewezen. Het waterschap wenst een prioritering aan te brengen bij het wegwerken van het achterstallige onderhoud, waarbij voorrang wordt gegeven aan de meest kwetsbare gebieden. De Afdeling overweegt als volgt:

> 'Niet in geschil is dat waterkeringen hier aan de orde niet voldoen aan de in de legger voorgeschreven eisen en dat het Wetterskip, door niet het vereiste buitengewoon onderhoud te plegen, handelt in strijd met artikel 7 van de Keur in samenhang met de legger, zodat het dagelijks bestuur terzake handhavend kan optreden.
> Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich onder meer voordoen indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
> (…)
> Het Wetterskip heeft vanwege het achterstallig onderhoud aan de waterkeringen het buitengewoon onderhoud opgenomen in een prioriteitenschema. De werken dienen

---

[75] De voorzitter van de rechtbank Leeuwarden heeft met toepassing van art. 8:86 Awb uitspraak gedaan in de bodemzaak.

[76] ABRvS 16 juli 2008, *AB* 2008, 307, m.nt. Alfred van Hall.

> met name vanwege de financiering te worden uitgevoerd in een periode tot 2016. Daarbij heeft het Wetterskip voorrang gegeven aan de meest kwetsbare gebieden.
> De omstandigheid dat sprake is van achterstallig onderhoud aan waterkeringen, komt voor rekening van het Wetterskip. Weliswaar kan het dagelijks bestuur het Wetterskip toestaan een beperkte prioritering in het onderhoud aan te brengen, maar dat het door de achterstalligheid van het onderhoud voor het Wetterskip financieel en praktisch onmogelijk zou zijn in haar gehele werkgebied alle knelpunten tegelijk aan te pakken, zodat prioritering van het onderhoud noodzakelijk is en aan de meest kwetsbare gebieden voorrang moet worden gegeven, leidt niet tot het oordeel dat daarmee sprake is van zodanig bijzondere omstandigheden, dat het dagelijks bestuur voor een periode van meer jaren van handhaving heeft kunnen afzien. Mede gelet op de reeds verstreken periode waarin de waterkering hier aan de orde niet in overeenstemming met de legger is en het Wetterskip in strijd met artikel 7 van de Keur heeft verzaakt aan zijn buitengewone onderhoudsplicht te voldoen, dient het dagelijks bestuur handhavend op te treden tegen het Wetterskip. De Afdeling wijst daarbij op de imperatieve formulering van artikel 7.
> De voorzieningenrechter is ten onrechte tot de slotsom gekomen dat het dagelijks bestuur niet gehouden was handhavend op te treden.'

Bij de naleving van deze onderhoudsplicht laat de Afdeling bestuursrechtspraak het waterschap in beperkte mate de ruimte om een prioritering aan te brengen bij het vervullen van zijn onderhoudsplichten. Die prioritering mag er volgens de Afdeling niet toe leiden dat het waterschap voor een langere tijd van het voldoen aan zijn eigen onderhoudsplicht mag afzien.
De ingevolge art. 7 van de keur opgelegde verplichting van het waterschap om als buitengewoon onderhoudsplichtige de waterkering in stand te houden overeenkomstig de eisen van de legger, kan echter niet op één lijn worden gesteld met de algemene beheertaak van de watersysteembeheerder om er zorg voor te dragen dat de watersystemen in zijn beheer overeenkomstig de normen worden ingericht en ingericht blijven. Bij eerstgenoemde verplichting gaat het namelijk om een specifiek omschreven resultaatsverplichting van het waterschap om de op de legger aangeduide waterkeringen in stand te houden overeenkomstig de eisen die de legger daaraan stelt. Bij de aan de watersysteembeheerder (het bestuursorgaan) opgedragen zorgplicht gaat het echter om een algemeen geformuleerde opdracht aan de watersysteembeheerder om watersystemen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden.
De zorgplicht voor de watersystemen en de opdracht om waterstaatswerken overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden is bovendien uitsluitend gericht tot de watersysteembeheerder (art. 5.3 Waterwet en art. 2 lid 2 Waterschapswet) en niet tot andere personen of overheidsorganen, terwijl de onderhoudsplicht uit de keur ook aan andere natuurlijke of rechtspersonen kan worden opgedragen. Het feit dat de onderhoudsplicht gericht is tot het waterschap als rechtspersoon en niet tot de watersysteembeheerder (het bestuursorgaan) geeft al aan dat het bij deze onderhoudsplicht niet gaat om het vervullen van de reguliere zorgplicht. In zoverre verschilt de positie van het waterschap

dus niet van andere (rechts)personen die in de legger als onderhoudsplichtigen zijn aangewezen.[77]
Een dergelijke zorgplicht leent zich, anders dan de onderhoudsplicht uit de keur, niet voor bestuursrechtelijke handhaving door het waterschapsbestuur. De zorgplicht betreft immers een opdracht aan de watersysteembeheerder om de watersystemen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden. Het is een algemene instructie aan de beheerder, waarbij de watersysteembeheerder een ruime mate van beoordelingsvrijheid heeft bij de wijze waarop hij aan die opdracht gevolg geeft. Dergelijke instructienormen worden geacht niet (direct) in rechte afdwingbaar te zijn.[78]
De zorgplicht van de watersysteembeheerder en de aan hem gerichte opdracht de nodige maatregelen te treffen om de waterstaatswerken in zijn beheer met inachtneming van de normen veilig en doelmatig te gebruiken, is geen norm die rechtstreeks in rechte afdwingbaar is. Dat wil echter niet zeggen dat de watersysteembeheerders door het veronachtzamen van hun zorgplicht niet onrechtmatig kunnen handelen jegens burgers. Indien een watersysteem niet aan de normen voldoet, staat echter niet automatisch vast dat de beheerder ook onrechtmatig handelt of heeft gehandeld. Wanneer de watersysteembeheerder in zijn zorgplicht tekortschiet kan nakoming van die zorgplicht worden gevorderd bij de civiele rechter, ook wanneer er nog geen schade is opgetreden. De watersysteembeheerder heeft echter de nodige beoordelingsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop hij aan zijn zorglicht invulling geeft, zodat de rechter met terughoudendheid zal toetsen of de waterbeheerder zijn rechtsplicht jegens de burger is nagekomen. Wanneer burgers schade hebben geleden ten gevolge van het veronachtzamen van de zorgplicht door de watersysteembeheerder, hebben zij een sterke positie bij een vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad. Ondanks dat het watersysteem niet aan de normen voldeed, zal de watersysteembeheerder immers moeten aantonen dat hij niet onrechtmatig heeft gehandeld.

### 3.6.4 AANPASSING VAN DE NORMEN EN DE BEHEEROPGAVE

De omvang van de waterbeheeropgave is rechtstreeks gerelateerd aan de normen die bij of krachtens de Waterwet worden vastgesteld, zodat een versoepeling of een aanscherping van de normen kan leiden tot een verkleining respectievelijk vergroting van de waterbeheeropgave. Regelmatig zal door de normstellende organen moeten worden bezien of de normen nog uitdrukking geven aan het gewenste overstromings- en wateroverlastrisico. Deze verplichting vloeit niet alleen voort uit de Waterwet of de daarop gebaseerde provinciale verordeningen, maar ook uit de Ror. Op grond van de Ror moeten lidstaten adequate doelstellingen voor het beheer van overstromingsrisico's vaststellen en deze doelstel-

---

[77] In de legger kunnen ingevolge art. 5 van de keur ook andere personen als buitengewoon onderhoudsplichtige worden aangewezen.
[78] Zie noot 51.

lingen zesjaarlijks toetsen en zo nodig bijstellen. De bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen kunnen mijns inziens worden beschouwd als de Nederlandse doelstellingen voor overstromingsrisicobeheer.[79] De doelstellingen geven immers aan waarop het waterbeheer moet zijn gericht. Dat zou betekenen dat de twaalfjaarlijkse plicht om verslag uit brengen over de doeltreffendheid en effecten van de veiligheidsnormen geen goede implementatie is van art. 14 lid 3 Ror, dat verplicht tot een zesjaarlijkse toetsing.

*3.6.4.1 Versoepeling van de normen*

De beheeropgave van de beheerder kan worden verkleind of zelfs geheel worden weggenomen door het naar beneden bijstellen van de voor het watersysteem geldende normen. Dat levert echter een verlaging van het beschermingsniveau op, waardoor de schade ten gevolge van een overstroming of wateroverlast vele malen groter kan worden dan de investeringskosten voor beschermende maatregelen. Bovendien is de beslissing tot het naar beneden bijstellen van de normen een politieke keuze, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat met een lager beschermingsniveau kan worden volstaan. Het is dan ook niet voor niets dat de normen voor watersystemen worden vastgesteld door de vertegenwoordigende organen van de algemene democratie.[80] Zij zullen het belang om zo veel mogelijk gevrijwaard te blijven van overstromingen en wateroverlast moeten afwegen tegen de kosten die dit voor de samenleving met zich meebrengt.
De mogelijkheid voor de normvaststellende overheid om normoverschrijdingen en daarmee tevens de beheeropgave weg te nemen of te verkleinen door het naar beneden bijstellen van de normen, zal in dit onderzoek niet verder aan de orde komen. In het vervolg van het onderzoek staat centraal op welke wijze de normoverschrijding ongedaan kan worden gemaakt door de aanpassing van watersystemen (actieve beheeropgave) en op welke wijze het ontstaan van (verdere) normoverschrijdingen kan worden voorkomen (consoliderende beheeropgave).

*3.6.4.2 Aanscherping van de normen*

Ook kunnen de normen worden aangescherpt wanneer de daartoe bevoegde organen van oordeel zijn dat geldende normen geen uitdrukking meer geven aan het gewenste overstromings- of wateroverlastrisico. Onder meer door de toename van de bevolkingsdichtheid en het geïnvesteerde vermogen kan de kosten-batenanalyse die aan de normen ten grondslag ligt dusdanig wijzigen dat daardoor een hoger beschermingsniveau tegen wateroverlast en overstromingen wenselijk wordt geacht.[81] Een aanscherping van de normen heeft tot gevolg dat de actieve waterbeheeropgave van de beheerders zal toenemen. Omdat het geïnvesteerde vermogen en de bevolkingsdichtheid alleen maar zullen toene-

---

79 Van Rijswick e.a 2008, p. 468.

80 De veiligheidsnormen zijn vastgesteld door de formele wetgever en kunnen worden gewijzigd bij AMvB. De normen voor niet-primaire waterkeringen en de wateroverlastnormen worden door provinciale staten bij provinciale verordening vastgesteld.

81 Zie Deltacommissie 2008, p. 43 en RIVM 2004, p. 125-129.

men, is het voorhanden zijn van snelle en doeltreffende procedures voor de aanleg en wijziging van waterstaatswerken van des te groter belang.

## 3.7 CONCLUSIE

De normen worden vastgesteld door de vertegenwoordigende organen van de algemene democratie, aangezien zij onder meer op basis van een kosten-baten-analyse zullen moeten bepalen in welke mate de maatschappij moet worden beschermd tegen wateroverlast en overstromingen. Deze vertegenwoordigende organen bepalen dan ook de omvang van de beheeropgave van de beheerders, die deze opgave zullen moeten verwezenlijken met de instrumenten die hun door de Waterwet en de Waterschapswet worden aangereikt.
In bijlage I bij de Waterwet zijn veiligheidsnormen vastgesteld voor de verschillende dijkringen. Bij AMvB of provinciale verordening worden voor daarbij aan te wijzen andere dan primaire waterkeringen normen vastgesteld. Bij provinciale verordening wordt de bergings- en afvoercapaciteit van de regionale watersystemen genormeerd. De norm drukt per onderscheiden gebied de gemiddelde overstromingskans per jaar uit, waarop de bergings- en afvoercapaciteit van het watersysteem moet zijn ingericht. Al deze normen geven aan op welke overstromings- of wateroverlastkans de watersystemen in ieder geval moeten zijn berekend. Ten aanzien van de veiligheidsnormen heeft het Rijk de taak om landwaartse verplaatsing van de kustlijn te voorkomen of tegen te gaan, voor zover dat naar het oordeel van de Minister van V&W noodzakelijk is.

De doelstelling gericht op het voorkomen en beperken wateroverlast en overstromingen dient bij of krachtens de Waterwet te worden geconcretiseerd in wettelijke normen. Deze normen leggen de waterbeheeropgave voor de beheerders vast en geven de omvang van de zorgplicht van de watersysteembeheerder aan. Het beheer van de beheerders zal dan ook gericht moeten zijn op het overeenkomstig de normen inrichten en ingericht houden van de bij hem in beheer zijnde watersystemen. De normen vullen de zorgplicht van de beheerder nader in, maar zijn geen harde resultaatsverplichtingen.
Door het kwantificeren van de beheeropgave kunnen beheerders beter op hun verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking daarvan worden aangesproken. Niet alleen in politieke zin, maar ook civielrechtelijk, namelijk wanneer een particulier de schade die hij heeft geleden ten gevolge van een geval van wateroverlast of een overstroming op de beheerder tracht te verhalen. Om de watersysteembeheerder voor de geleden schade aansprakelijk te stellen zal de benadeelde moeten aantonen dat de beheerder niet aan de op hem rustende zorgplicht heeft voldaan. Indien het watersysteem niet overeenkomstig de normen is ingericht, is dat een indicatie dat de beheerder niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan. De omvang van deze zorgplicht wordt immers door de normen bepaald. Teneinde aansprakelijkheid af te wenden is het aan de watersysteembeheerder om aannemelijk te maken dat hij gelet op de omstandigheden van het geval gedaan heeft wat in die situatie van hem kon worden verwacht.

Omdat de normen voor wateroverlast en overstromingen duidelijkheid scheppen over de omvang van de zorgplicht van de watersysteembeheerder wordt het voor de rechter eenvoudiger om vast te stellen wat de reikwijdte van de zorgplicht van de beheerder is. Daardoor kan hij beter beoordelen of de watersysteembeheerder gedaan heeft wat in de gegeven omstandigheden van hem kon worden verwacht. Het is aannemelijk dat die beoordeling door het invoeren van de wettelijke normen minder terughoudend zal zijn. Aannemelijk is dan ook dat de beheerder in overschrijdingssituaties door de rechter sneller aansprakelijk zal worden gehouden voor schade ten gevolge van wateroverlast en overstromingen dan wanneer de wettelijke normen niet hadden gegolden.
Voor derden is het lastig om bij de watersysteembeheerder één of meerdere specifieke maatregelen af te dwingen waarmee een normoverschrijding ongedaan kan worden gemaakt of een dreigende normoverschrijding kan worden voorkomen. Zowel de bestuursrechter, indien het om een verzoek tot het nemen van een of meer appellabele besluiten (projectplannen) gaat, als de civiele rechter, indien het gaat om een vordering tot het treffen van andere specifieke maatregelen, laten de watersysteembeheerder immers een ruime mate van beleidsvrijheid bij de wijze waarop de watersysteembeheerder aan zijn zorgplicht invulling geeft. Een verzoek of vordering gericht tot de beheerder om een of meer specifieke maatregelen te treffen, zal dan ook weinig kans van slagen hebben.
Indien een watersysteembeheerder geen of volstrekt onvoldoende maatregelen treft om een normoverschrijding ongedaan te maken of een dreigende normoverschrijding te voorkomen, zou een vordering tot nakoming van de zorgplicht kans van slagen hebben. Eiser zal in dat geval moeten vorderen dat de beheerder alle nodige maatregelen treft om de normoverschrijding ongedaan te maken of de dreigende normoverschrijding te voorkomen. Omdat er niet om specifieke maatregelen wordt verzocht en dus ook niet om specifieke appellabele besluiten, is niet de bestuursrechter bevoegd, maar zal de burgerlijker rechter bevoegd zijn om van een dergelijke vordering kennis te nemen.

De wateroverlastnormen hebben uitsluitend betrekking op het beheer van de regionale watersystemen, zodat deze geen betrekking hebben op wateroverlast ten gevolge van afvloeiend hemelwater. Zolang hemelwater niet is geloosd op een oppervlaktewater of niet is geïnfiltreerd in het grondwater, maakt het immers geen deel uit van het watersysteem. De gemeenten hebben de zorgplicht dit water op te vangen en te verwerken. De wijze waarop gemeenten invulling geven aan die zorgplicht is echter van belang voor de omvang van de waterbeheeropgave van de beheerder. Samenwerking tussen gemeente en waterbeheerder is dan ook noodzakelijk om de watersystemen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden.
Wateroverlast ten gevolge van overtollig grondwater is een gedeelde verantwoordelijkheid van waterbeheerder en gemeente. Grondwaterlichamen behoren immers wel tot het watersysteem, zodat de wijze waarop het stedelijk grondwater door de beheerder wordt beheerd van invloed kan zijn op de grondwaterstand in stedelijk gebied en de daaruit voortvloeiende nadelige effecten. Anderzijds

zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bestemmen, inrichten en beheren van de openbare ruimte, waarmee structurele nadelige effecten ten gevolge van de grondwaterstand kunnen worden voorkomen, beperkt of worden weggenomen. Ook hier zullen gemeenten en beheerders moeten samenwerken om de taken die zij in het kader van het waterbeheer hebben, te vervullen.

Deel II

# Planning van de beheeropgave

In dit deel zal worden onderzocht over welke publiekrechtelijke instrumenten de beheerders beschikken om hun beheeropgave ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Daarbij wordt in hoofdstuk 4 allereerst onderzocht in hoeverre wettelijke planvormen van betekenis zijn voor de verwezenlijking van de actieve en consoliderende waterbeheeropgave. De veelal ingrijpende keuzes die de beheerder zal moeten maken, zullen immers bij voorkeur moeten worden gebaseerd op samenhangend beleid dat vooraf aan de burger bekend is gemaakt. De Waterwet voorziet dan ook in een aantal planverplichtingen, waarin zowel de regionale als nationale strategische beleidsbepalers (provinciale staten en de Minister van V&W) als de beheerders hun beleid voor de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen zullen moeten neerleggen. In het kader van de probleemstelling van dit boek is van belang hoe deze plannen zich tot elkaar verhouden. Het gaat dan om de zogenaamde verticale doorwerking van plannen binnen het waterspoor. In het bijzonder is de verhouding tussen de regionale beheerder en de rijksbeheerder van belang voor het plannen van maatregelen, aangezien de verwezenlijking van de beheeropgave voor het hoofdwatersysteem in veel gevallen een gedeelde verantwoordelijkheid is.
Zoals reeds is betoogd heeft de verwezenlijking van de beheeropgaven van de beheerders grote ruimtelijke gevolgen, zodat ook de wijze waarop waterplannen zich verhouden met de verplichte planvormen uit de Wro van belang is voor de verwezenlijking van de waterbeheeropgaven. Ten aanzien van de waterbeheeropgave van de regionale beheerder is de positie van de provinciale bestuursorganen van belang. Zij zijn immers zowel beleidsbepaler, normsteller als toezichthouder in zowel het waterspoor als het planologische spoor. Dat doet de vraag rijzen wat de gevolgen zijn of zouden moeten zijn van de beslissingen en plannen van provinciale organen die zij in ieder van deze sporen nemen respectievelijk vaststellen. Dat is van belang omdat tegenstrijdige plannen en beslissingen gevolgen kunnen hebben voor de vaststelling en uitvoering van plannen door de waterschappen.

Hoofdstuk 4

# Het planstelsel en de waterbeheeropgave

## 4.1 INLEIDING

De overheden die als beheerder, strategisch beleidsbepaler en toezichthouder zijn betrokken bij het watersysteembeheer dienen ingevolge de Waterwet plannen vast te stellen, waarin zij hun beleid neerleggen met betrekking tot taken en bevoegdheden die hun in het kader van het waterbeheer zijn opgedragen. Het opnemen van deze planverplichtingen heeft tot doel dat het waterbeleid op ieder daarbij berokken bestuursniveau systematisch wordt voorbereid en bepaald, zodat het waterbeleid zowel verticaal (met lagere overheden) en als horizontaal (met andere beleidsterreinen) op elkaar kan worden afgestemd. Deze plannen vormen de beleidskaders voor de uitoefening van bevoegdheden en taken van de organen die deze plannen vaststellen.
In dit hoofdstuk zal worden onderzocht of, en zo ja op welke wijze de afstemming van deze strategische plannen in juridische zin is geregeld. Centraal staat de vraag of het planinstrumentarium geschikt is om de beleidsvoornemens voor verwezenlijking van de beheeropgaven op systematische wijze voor te bereiden en te bepalen binnen de (op elkaar afgestemde) strategische beleidskaders die door de strategische waterplannen en ruimtelijke plannen worden geschetst. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de toezicht- en sturingsinstrumenten waarmee de beheerders bij de vaststelling van hun beheerplannen te maken kunnen krijgen. Eveneens wordt onderzocht wat de betekenis is (of zou moeten zijn) van die bestuurlijke toezichtbevoegdheden ten aanzien van de beheerplannen van de waterschapsbesturen door gedeputeerde staten voor de uitoefening van hun bevoegdheden in het Wro-spoor. Op rijksniveau is het van belang welke betekenis de vaststelling van een rijksbeheerplan heeft voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Minister van VROM in het Wro-spoor.
Afzonderlijke aandacht zal uitgaan naar de provincie, omdat de provincie in het planstelsel een bijzondere positie inneemt. Zij heeft immers toezichtbevoegdheden ten aanzien van de beheerplannen van de waterschappen, en sturings- en interventiebevoegdheden ten aanzien van de gemeentelijke planologische besluitvorming. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden vormen onder meer de regionale waterplannen en de provinciale ruimtelijke plannen de beoordelingskaders. De vraag is dan ook welke rol provinciale planvorming zou kunnen en moeten spelen in de afstemming van de plan- en besluitvorming van waterschappen en gemeenten, zodat tegenstrijdig beleid kan worden voorkomen. Dat is van belang omdat tegenstrijdig beleid een doorkruising van het waterschapsbeleid tot gevolg kan hebben en daarmee de verwezenlijking van de beheeropgave van het waterschap zou kunnen frustreren. Een relevante vraag is dan ook

welke consequenties de provinciale goedkeuring van een beheerplan voor de uitoefening van provinciale bevoegdheden op grond van de Wro heeft of zou moeten hebben.

## 4.2 HET PLANSTELSEL IN DE WATERWET

De Waterwet kent twee soorten plannen: strategische plannen en operationele plannen. De strategische waterplannen worden op nationaal en regionaal niveau vastgesteld. Deze plannen zijn richtinggevend en kaderstellend voor de uitoefening van het feitelijke en het juridische watersysteembeheer door de beheerders. De wijze waarop de watersysteembeheerder dat beheer wil voeren en de maatregelen en voorzieningen die hij in dat kader wil treffen, dient hij in de operationele beheerplannen neer te leggen. Het beheerplan dient daarmee aan te geven op welke wijze de beheerder het beheer onder normale omstandigheden en bij calamiteiten wil voeren. Dat beheer moet gericht zijn op de in art. 2.1 Waterwet vermelde doelstellingen, waarvan ook de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen onderdeel uitmaakt. De beheerder zal, met andere woorden, in het beheerplan moeten aangeven op welke wijze hij zijn actieve en consoliderende wateropgave wil verwezenlijken.
De beheerplannen zijn, in tegenstelling tot de strategische planvormen, operationeel en programmatisch van karakter. Omdat de waterschappen en het Rijk doorgaans als beheerder van watersystemen zijn aangewezen,[1] is de plicht tot het vaststellen van beheerplannen beperkt tot de bestuursorganen van deze overheidslichamen. Voor zover het beheer van watersystemen niet krachtens het Waterbesluit is opgedragen aan het Rijk, wordt de zorg voor het watersysteem bij provinciale verordening opgedragen aan de waterschappen.[2] Alleen als dat niet verenigbaar is met het belang van een doelmatige organisatie van de waterstaatkundige verzorging, kan het beheer aan andere openbare lichamen worden opgedragen. Voor zover een bestuursorgaan van een ander openbare lichaam als beheerder wordt aangewezen, is hoofdstuk 4 van de Waterwet voor dat orgaan ingevolge art. 3.2 lid 2 Waterwet niet van toepassing, zodat voor hen geen verplichting bestaat om beheerplannen vast te stellen.
Zowel de strategische als de operationele plannen hebben geen bindende werking voor particulieren en geven slechts aan wat het te voeren beleid in de planperiode zal zijn. Voor het bestuursniveau waarop het plan is vastgesteld kunnen zowel de strategische als de operationele plannen wel enige vorm van juridische binding hebben bij de uitoefening van taken of bevoegdheden die de bestuursorganen van dat bestuursniveau in het kader van het waterbeheer zijn toebedeeld.[3] Uitgangspunt van de Waterwet is dat de plannen niet bindend zijn

---

1 Zie art. 3.1 lid 1 jo. 3.2 lid 1 Waterwet jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet.
2 Zie art. 2 lid 2 Waterschapswet.
3 In zoverre zijn doel en strekking van de beheerplannen en strategische waterplannen ten opzichte van de Wwh niet wezenlijk veranderd. Zie *Kamerstukken II* 1986/87, 17 367, nr. 6, p. 6-7.

voor lagere bestuursniveaus, maar dat, voor zover doorwerking door het hogere bestuursniveau gewenst is, gebruik wordt gemaakt van de toezichtbevoegdheden, zoals goedkeuring, de aanwijzing of de algemene instructie.[4] De Waterwet kent evenals de Wro dus geen (formele) hiërarchie tussen de beleidsplannen van de verschillende overheidsniveaus. Wel dient het waterschapsbestuur bij de vaststelling van zijn beheersplannen rekening te houden met het provinciale waterplan, waaraan gedeputeerde staten bij de vereiste goedkeuring zullen toetsen. Bij die goedkeuring kunnen zij ook het nationale waterplan betrekken. Er is dus geen sprake van een directe verticale doorwerking, van hogere plannen naar het beheerplan, maar via de band van het goedkeuringsvereiste wordt wel een vorm van indirecte doorwerking bewerkstelligd.

## 4.3 STRATEGISCHE WATERPLANNEN

### 4.3.1 HET NATIONALE WATERPLAN

Op grond van art. 4.1 Waterwet dient op rijksniveau een nationaal waterplan te worden vastgesteld.[5] Dit plan heeft een strategisch karakter en geeft de uitgangspunten en doeleinden van het nationale waterbeleid aan. Het plan is een referentiekader en richtinggevend voor de waterbeheerplannen van zowel Rijk als waterschappen alsook voor de (strategische) regionale waterplannen vastgesteld op provinciaal niveau. Het plan wordt vastgesteld door de Minister van V&W tezamen met de ministers van VROM en LNV, voor zover daarin aangelegenheden zijn opgenomen die mede tot hun verantwoordelijkheid kunnen worden gerekend. Het nationale waterplan dient ingevolge art. 4.8 Waterwet zesjaarlijks te worden herzien.
In het nationale waterplan worden de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid neergelegd. Tot die hoofdlijnen behoort in ieder geval een aanduiding van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen in het licht van de daarop van toepassing zijnde wettelijke doelstellingen en normen. In het plan moet worden aangeven binnen welke termijn die gewenste situatie zal worden bereikt. Omdat het voorkomen van wateroverlast en overstromingen een wettelijke doelstelling is, waarvoor bij of krachtens de Waterwet normen zijn vastgesteld, zal het nationale waterplan ook met het oog op deze doelstelling de gewenste ontwikkelingen, werking en bescherming van watersystemen (op hoofdlijnen) moeten bevatten.

> In de Wet op de waterhuishouding en de Nota Waterhuishouding was niet zonder meer duidelijk dat de wateropgave voor de watersystemen van de grote rivieren te scharen was onder een van de limitatief opgesomde hoofdlijnen die de Nota zou moeten bevatten. Ingevolge artikel 3 lid 2 sub c en d Wwh diende de Nota mede een

---

4 Zie hoofdstuk 3 paragraaf 3 Waterwet.
5 Zie voor de nota voor de waterhuishouding artikel 3 Wwh en voor de provinciale waterhuishoudingsplannen artikel 7 Wwh.

> aanduiding te omvatten van de gewenste ontwikkelingen, werking en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan en een uiteenzetting van algemene aard en omvang van de daarvoor benodigde maatregelen en voorzieningen. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wwh kan echter worden afgeleid dat met de bescherming van waterhuishoudkundige systemen onder meer wordt gedoeld op de bescherming tegen overstromingen.[6]

Niet alleen zal de gewenste situatie voor watersystemen in het licht van de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen moeten worden geschetst, eveneens zullen de maatregelen en voorzieningen in het plan uiteen moeten worden gezet, die met het oog op het bereiken van de gewenste situatie nodig zijn. Het kan daarbij zowel gaan om maatregelen en voorzieningen waarmee een eventuele normoverschrijding ongedaan kan worden gemaakt (actieve beheeropgave), zoals rivierverruiming, versterking of verbreding van primaire waterkeringen, uiterwaardverlaging of zomerbedverdieping, als om maatregelen gericht op het weren van normoverschrijdende activiteiten (consoliderende beheeropgave).
In het plan zal het beleid met betrekking tot de grote rivieren, de kust en in mindere mate het beperken van wateroverlast moeten kunnen worden teruggevonden. De nadruk in het nationale waterplan zal liggen op het handhaven en voldoen aan de veiligheidsnormen voor dijkringen, aangezien het Rijk daarvoor een primaire verantwoordelijkheid draagt. Dat wil echter niet zeggen dat in het nationale waterplan in het geheel geen plaats zou zijn voor beleidsuitspraken over de regionale watersystemen.
Ook ten aanzien van het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen vanuit regionale watersystemen kunnen in het nationale waterplan beleidsuitspraken worden gedaan, al zullen die beleidsuitspraken een algemeen karakter hebben. Een voorbeeld van een dergelijke beleidsuitspraak is het algemene uitgangspunt dat ter voorkoming en beperking van wateroverlast de trits ‘vasthouden – bergen – afvoeren’ zal worden gehanteerd.[7] Het komt erop neer dat in het nationale waterplan (globaal) zal moeten worden aangeven wat de waterbeheeropgave is en op welke wijze die beheeropgave kan worden verwezenlijkt. Het is daarbij niet noodzakelijk dat voor ieder concreet watersysteem de omvang van de beheeropgave en de in dat kader te treffen maatregelen op uitvoeringsniveau in kaart worden gebracht. Voor zover deze maatregelen of voorzieningen ruimtelijk van aard zijn, zal ook expliciet op de gevolgen voor het nationale ruimtelijke beleid moeten worden ingegaan. Niet in de laatste plaats omdat het nationale waterplan, voor zover het de ruimtelijke aspecten betreft, ingevolge art. 4.1 lid 1 Waterwet van rechtswege een rijksstructuurvisie is als bedoeld in art. 2.3 lid 2 Wro.
Naast de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid dienen in het nationale waterplan ingevolge art. 4.5 Waterbesluit ook de overstromingsrisicobeheerplan-

---

6 *Kamerstukken II* 1986/87, 17 367, nr. 6, p. 12.
7 In de Nota Ruimte is dit beleid al neergelegd, maar het zou evengoed in het nationale waterplan kunnen worden opgenomen. Zie p. 108.

nen te worden opgenomen, die op grond van art. 7 Ror per stroomgebieddistrict[8] moeten worden vastgesteld.[9] In de overstromingsrisicobeheerplannen dienen de doelstellingen voor het beheer van overstromingsrisico's en de maatregelen om die doelstellingen ter verwezenlijken te worden opgenomen. De richtlijn geeft niet aan welke doelen en maatregelen moeten worden getroffen, maar verplicht om het beleid voor het beheer van overstromingsrisico's in één plan weer te geven. Het nationale beleid ter verwezenlijking van de waterbeheeropgave is gericht op het beheer van overstromingsrisico's en zal per stroomgebieddistrict in een overstromingsrisicobeheerplan bij elkaar moeten worden gezet.

*4.3.1.1 De totstandkoming van het nationale waterplan*

Op de voorbereiding van het nationale waterplan is afdeling 3.4 Awb van toepassing, waarbij eenieder gedurende zes maanden zijn zienswijzen tegen het ontwerp naar voren kan brengen.[10] Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorbereiding, vormgeving en inrichting van het nationale waterplan. Omdat de overstromingsrisicobeheerplannen deel uitmaken van het nationale waterplan, zal het ontwerp voor het nationale waterplan ook de inhoud van deze plannen bevatten.

Bij de voorbereiding van het nationale waterplan dienen ingevolge art. 4.4 lid 1 Waterwet een aantal instanties te worden betrokken. Het gaat om de vertegenwoordigers van gedeputeerde staten van de betrokken provincies en waterschappen op wiens grondgebied het stroomgebieddistrict of een onderdeel daarvan is gelegen, alsmede de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten in de stroomgebieddistricten. Tot slot zullen de autoriteiten van de staten die betrokken zijn bij het Noordzeebeleid moeten worden geraadpleegd ten aanzien van dat beleid. Om de participatie van het publiek te vergemakkelijken, dienen ingevolge art. 4.4 lid 2 Waterbesluit het ontwerp van het nationale waterplan, de ontwerpen van de stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen ter inzage te worden gelegd op de kantoren van de provincies en waterschappen wiens belangen door de overstromingsrisicobeheerplannen worden geraakt.[11]

---

[8] Een stroomgebied is een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water in een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt (art. 2 lid 13 KRW). Een stroomgebieddistrict is het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met bijbehorende grond- en kustwateren dat overeenkomstig art. 3 lid 1 KRW is aangewezen als voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer (art. 2 lid 15 KRW) .

[9] Voor de stroomgebiedbeheersplannen die op grond van art. 13 Kaderrichtlijn Water moeten worden vastgesteld wordt in het Waterbesluit hetzelfde bepaald.

[10] Zie art. 4.1 lid 1 Waterbesluit.

[11] De inspraak zal moeten voldoen aan de Richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en progamma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijn 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (*PbEU* 2003, L 156).

*4.3.1.2 Integratie van afzonderlijke beleidskaders in het nationale waterplan*
In het nationale waterplan moeten ingevolge art. 4 lid 2 sub b Waterwet de doelstellingen en de maatregelen voor de verwezenlijking van zowel de actieve als de consoliderende beheeropgave worden opgenomen. Dat betekent mijns inziens dat de maatregelen die thans in de PKB Ruimte voor de Rivier zijn opgenomen ter verwezenlijking van de actieve beheeropgave in het nationale waterplan zouden moeten worden opgenomen en niet uitsluitend in een structuurvisie (of voorheen een planologische kernbeslissing). Hetzelfde geldt voor maatregelen en voorzieningen die in het kustgebied nodig zijn om het watersysteem aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Omdat de ruimtelijke aspecten van het nationale waterplan van rechtswege als rijksstructuurvisie zijn aangemerkt, is de beleidmatige doorwerking van deze maatregelen naar het ruimtelijke beleid in zoverre gewaarborgd.

> Evenals in de PKB Ruimte voor de Rivier is gebeurd, kan daarbij in het nationale waterplan worden aangegeven welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen en welke besluiten daarvoor nodig zijn. Tevens kunnen in het plan indicatieve ruimtelijke reserveringen worden opgenomen, die weliswaar (nog) niet juridisch bindend zijn, maar die wel aangeven dat het beleid erop is gericht om die gebieden vrij te houden van grootschalige kapitaalintensieve ruimtelijke ontwikkelingen. Een integrale afweging van maatregelen en voorzieningen is mogelijk, omdat de Minister van VROM het nationale waterplan mede vaststelt voor zover het de ruimtelijke aspecten betreft.

Niet alleen de beleidskeuzes ten aanzien van de verwezenlijking van de actieve beheeropgave dienen in het nationale waterplan te worden opgenomen, tevens zal in dat plan moeten worden aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid gericht op de verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het opnemen van algemene beleidskaders voor de uitoefening van bevoegdheden door de ministers van V&W en VROM die van belang zijn in het kader van het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen. Voorbeelden zijn de Bgr en de Beleidslijn Kust. Naar mijn oordeel kunnen deze beleidsregels worden beschouwd als doelstellingen in de zin van de Ror, zodat deze algemene uitgangspunten die aan deze beleidsregels ten grondslag liggen als consoliderende doelstelling voor het overstromingsrisicobeheer onderdeel zouden moeten uitmaken van het nationale waterplan. Een uitwerking van die uitgangspunten zou dan kunnen worden opgenomen in de desbetreffende beheerplannen, zodat een differentiatie van de regels per watersysteem mogelijk is.
Niet alleen art. 4 lid 2 sub b Waterwet verplicht om de beleidsvoornemens voor de verwezenlijking van de actieve en de consoliderende beheeropgave in het nationale waterplan op te nemen, ook de Ror verplicht tot het opnemen van beleidsvoornemens voor het overstromingsrisicobeheer in een overstromingsrisicobeheerplan.[12] Beleidsvoornemens voor het overstromingsrisicobeheer moeten

[12] Zie de toelichting bij het voorontwerp Waterbesluit, p. 20.

ingevolge art. 7 Ror in het overstromingsrisicobeheerplan worden opgenomen en moeten ingevolge art. 14 lid 3 Ror eens in de zes jaar worden herzien. Daarnaast verplicht de Ror om het publiek actief bij de vaststelling van de overstromingsrisicobeheerplannen en de daarin opgenomen beleidsvoornemens te betrekken. Voor zover de beleidsvoornemens voor het overstromingsrisicobeheer in het nationale waterplan zijn opgenomen, wordt aan deze verplichtingen voldaan, omdat het overstromingsrisicobeheerplan onderdeel uitmaakt van het nationale waterplan.[13] In paragraaf 4.6 komt de Ror uitgebreider aan de orde.

Afgezien van wettelijke verplichting daartoe, heeft het opnemen van beleidsvoornemens ter verwezenlijking van de beheeropgave in het nationale waterplan belangrijke voordelen. Zo is een integrale benadering van het gehele watersysteembeleid mogelijk en kan dat beleid in onderlinge samenhang worden beschouwd. Omdat ook de stroomgebiedbeheerplannen, die op grond van de KRW moeten worden vastgesteld, deel uit maken van het nationale waterplan, kan bovendien invulling worden gegeven aan de verplichting van art. 9 Ror om de toepassing van de Ror en de KRW zo veel mogelijk te coördineren. Ook komt het opnemen van dit beleid in het nationale waterplan de kenbaarheid van het beleid ten goede. Thans moeten de verschillende nationale strategische beleidskaders voor het waterbeleid immers nog uit verschillende documenten worden afgeleid. Tot slot heeft het opnemen van beleidsvoornemens in het nationale waterplan tot gevolg dat de ruimtelijke aspecten van de beleidsvoornemens bij wijze van structuurvisie automatisch doorwerken in het nationale ruimtelijke beleid.

### 4.3.2 REGIONALE WATERPLANNEN

Provinciale staten dienen ingevolge art. 4.4 lid 1 Waterwet in een of meer regionale waterplannen de hoofdlijnen van het regionale waterbeleid vast te leggen, inclusief de daartoe behorende ruimtelijke aspecten van het regionale ruimtelijke beleid. Voor zover het de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid betreft, zijn deze plannen, evenals het nationale waterplan, structuurvisies in de zin van de Wro. Omdat de organen van de provincie geen beheerders zijn in de zin van de Waterwet,[14] maar hoofdzakelijk een toezichthoudende en beleidsvormende functie hebben, zal het regionale waterplan de strategische beleidskaders voor de regionale beheerders en het beleid ten aanzien van de uitoefening van toezichtbevoegdheden bevatten.
In het regionale waterplan geven provinciale staten de strategische doelen aan voor de regionale watersystemen en vertalen zij het nationale beleidskader naar

---

13 Art. 4.5 Waterbesluit.

14 Gedeputeerde staten zijn nog wel het bevoegde gezag voor het verlenen van een watervergunning voor grondwateronttrekkingen en infiltraties ten behoeve van de drinkwatervoorziening en warmte- en koudeopslag. Daarnaast zijn zij bevoegd gezag voor het verlenen van de watervergunningen voor industriële grondwateronttrekkingen van meer dan 150.000 $m^3$ per jaar. Zie art. 6.4 Waterwet.

het regionale beleidskader.[15] Het regionale waterplan fungeert op zijn beurt weer als beleidskader voor het beheer van de regionale watersystemen door de waterschappen.[16] De binding van de regionale beheerder aan de regionale waterplannen komt tot stand via de uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid door gedeputeerde staten, waarbij het regionale waterplan een belangrijk toetsingskader is.[17]
Ingevolge art. 4.4 lid 2 Waterwet dienen provinciale staten in regionale waterplannen, in het licht van de daarvoor geldende normen en doelstellingen, de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de regionale watersystemen aan te duiden, en uiteen te zetten welke maatregelen en voorzieningen daarvoor worden getroffen. Evenals in het nationale waterplan zal ook in de regionale waterplannen op hoofdlijnen moeten worden beschreven welke uitgangspunten bij de verwezenlijking van de regionale beheeropgave voor de regionale beheerders hebben te gelden en met welke beleidskaders de waterschappen rekening moeten houden. Ook in de regionale waterplannen betreft het dus beleidskaders waarbinnen of beleidslijnen waarlangs de beheerder zowel zijn actieve als consoliderende beheeropgave dient te verwezenlijken. Wat betreft inhoud en karakter zijn de regionale waterplannen dan ook in grote lijnen vergelijkbaar met het nationale waterplan, met dien verstande dat de regionale waterplannen zich richten tot de waterschappen.
In de regionale waterplannen moeten ingevolge art. 4.10 Waterbesluit ook de doelstellingen en maatregelen voor het regionale overstromingsrisicobeheer worden opgenomen. Die doelstellingen en maatregelen zullen in de beheerplannen van de waterschappen nader moeten worden geconcretiseerd en worden uitgewerkt.[18]

*4.3.2.1 De afstemming van regionale waterplannen*

Omdat provinciale staten ingevolge de Waterwet meerdere regionale waterplannen kunnen vaststellen voor het provinciale grondgebied, kunnen zij ervoor kiezen om deze plannen aan te laten sluiten bij hydrologische grenzen binnen hun grondgebied. Wettelijk verplicht is dat echter niet. Provinciale staten kunnen dus ook kiezen voor de vaststelling van één provinciaal waterplan, waarin het beleid ten aanzien van alle binnen het provinciale grondgebied gelegen watersystemen is opgenomen. Wel dienen provinciale staten in samenwerking met de provinciale staten van aangrenzende provincies ervoor zorg te dragen dat de regionale waterplannen tezamen betrekking hebben op het totale grondgebied van alle provincies.[19]
De Waterwet voorziet niet in de mogelijkheid om provinciegrensoverschrijdende regionale waterplannen vast te stellen, terwijl dat vanuit de stroomgebiedbe-

---

15 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 17.
16 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 35.
17 Zie over het goedkeuringsvereiste voor de beheerplannen van de waterschappen paragraaf 4.4.3.1.
18 Zie art. 4.6 lid 2 sub b Waterwet.
19 Art. 4.4 lid 3 Waterwet.

nadering naar mijn oordeel wel gewenst kan zijn. Thans bestaat slechts de verplichting om vóór de vaststelling van een regionaal waterplan de aangrenzende provincies te raadplegen.[20] Raadpleging en overleg tussen de provincies onderling zal moeten leiden tot afstemming van hun regionale waterplannen op (deel)stroomgebieddistrictsniveau.
Het waterschap is gebaat bij een goede afstemming van provinciegrensoverschrijdende regionale waterplannen die betrekking hebben op een watersysteem dat het in beheer heeft. De regionale waterplannen zijn immers een belangrijk toetsingskader voor gedeputeerde staten bij de goedkeuring van het beheerplan (en andere besluiten) van het waterschap.[21] Zonder een goede afstemming is de kans groot dat de verschillende territoriaal begrensde regionale waterplannen niet goed op elkaar aansluiten, waardoor het provinciale beleid ten aanzien van een provinciegrensoverschrijdend regionaal watersysteem verbrokkeld, inconsequent en soms zelfs tegenstrijdig kan zijn. Dat kan de beleids- en besluitvorming van het waterschap belemmeren, waarbij juist wordt aangesloten bij de hydrologische grenzen van het watersysteem. Om tegenstrijdige, verbrokkelde en inconsequente regionale waterplannen te voorkomen, verdient het mijns inziens dan ook aanbeveling om de mogelijkheid te creëren om deze plannen provinciegrensoverschrijdend vast te stellen. Voor provinciale structuurvisies bestaat die mogelijkheid wel.[22]

*4.3.2.2 De totstandkoming van het regionale waterplan*

De wijze waarop de regionale waterplannen moeten worden voorbereid, ingericht en vormgegeven is in de Waterwet summier geregeld. De wetgever heeft de provinciale staten veel vrijheid gelaten om een en ander bij provinciale verordening te regelen. Een verplichting die de Waterwet wel aan provinciale staten oplegt bij de vaststelling van die verordening, is dat daarin in elk geval regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop het ontwerpplan in gemeenschappelijk overleg met de watersysteembeheerders in de provincie en gemeentebesturen wordt voorbereid.[23] Gelet op de stroomgebiedbenadering is naar mijn oordeel overleg met alle watersysteembeheerders binnen het stroomgebieddistrict aan te bevelen; dus ook met de watersysteembeheerders die niet binnen de provinciegrenzen vallen.
De provinciale verordening dient daarnaast regels te bevatten over de raadpleging van de Minister van V&W en gedeputeerde staten van aangrenzende

---

[20] Art. 4.5 lid 1 sub b Waterwet.

[21] Ook in de gevallen waar krachtens art. 153 Waterschapswet administratief beroep openstaat tegen besluiten van het waterschap, is het regionale waterplan een belangrijk toetsingskader. Het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2) voorziet echter in art. 1.8 onder F in afschaffing van administratief beroep tegen waterschapsbesluiten. De keur kan dan ook niet meer als onderwerp van de beslissing op administratief beroep ter toetsing aan de bestuursrechter worden voorgelegd.

[22] Zie art. 2.2 lid 3 Wro.

[23] Art. 4.5 lid 1 sub a Waterwet lijkt dan ook meer van een territoriale dan een hydrologische benadering uit te gaan.

provincies. Naar mijn oordeel zouden echter niet alleen de aangrenzende provincies moeten worden geconsulteerd, maar ook provincies die niet direct grenzen aan de planvaststellende provincie, maar die wel in hetzelfde (deel)stroomgebieddistrict zijn gelegen, waarop het vast te stellen regionale waterplan (mede) betrekking heeft. Dat zou ook beter aansluiten bij de watersysteembenadering en de eisen die de KRW en de Ror stellen ten aanzien van planvorming voor het waterbeheer.[24]
Voor zover binnen de provincie grensvormende of grensoverschrijdende watersystemen zijn gelegen, zal de verordening tevens regels moeten bevatten met betrekking tot de raadpleging van de bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten. Tot slot zal ook de wijze waarop belanghebbenden en ingezetenen van de provincie bij de voorbereiding van het regionale waterplan worden betrokken bij provinciale verordening moeten worden bepaald.

### 4.3.3 De juridische betekenis van strategische waterplannen

Strategische waterplannen zijn indicatief van aard in die zin dat er slechts beleidsmatige uitspraken in kunnen worden opgenomen. Deze uitspraken zijn, behoudens wanneer zij kunnen worden aangemerkt als beleidsregel, niet op rechtsgevolg gericht en daarmee dus ook geen besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Tegen strategische waterplannen staat dan ook geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.[25] Voor zover er in strategische waterplannen beleidsregels zijn opgenomen, staat daartegen op grond van art. 8:2 sub a Awb geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.
Ofschoon de strategische waterplannen in beginsel geen directe juridische binding kunnen bewerkstelligen, kunnen deze plannen wel indirect over de band van het motiverings- en vertrouwensbeginsel een juridische binding hebben voor het bestuursorgaan dat het strategische waterplan heeft vastgesteld. Wanneer het planvaststellende orgaan ook andere besluiten neemt, zal dat orgaan, gelet op het motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel, daarbij niet zonder deugdelijke motivering van zijn eigen beleidsuitspraken kunnen afwijken. In zoverre kunnen strategische waterplannen bij de uitoefening van bevoegdheden wel degelijk een juridische betekenis hebben. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het gebruikmaken van de instructiebevoegdheid als bedoeld in art. 3.11 Waterwet, op grond waarvan regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de inhoud van plannen en besluiten die door lagere organen in het kader van het waterbeheer worden vastgesteld. Het kan echter ook gaan om besluiten die de Minister van VROM of provinciale staten nemen op grond van de Wro, zoals het vaststellen van inpassingsplannen of het nemen van bovengemeentelijke projectbesluiten.[26]
Dat de Waterwet de ruimtelijke aspecten van strategische waterplannen van rechtswege als structuurvisies aanmerkt, stelt dit buiten twijfel, maar is daarvoor

---

[24] CAW 2005, p. 32.
[25] Zie art. 8:1 lid 1 Awb.
[26] Zie afdeling 3.5 Wro.

naar mijn oordeel niet doorslaggevend. Een bestuursorgaan dat op grond van verschillende wetten bevoegdheden heeft gekregen, zal er immers zorg voor moeten dragen dat het beleid ten aanzien van de uitoefening van die bevoegdheden dusdanig wordt vormgegeven dat dit niet leidt tot tegenstrijdige uitkomsten. Wijkt het planvaststellende orgaan bij het nemen van een concreet besluit af van het strategische waterplan zonder dit deugdelijk te motiveren, dan zal de bestuursrechter dat besluit vernietigen wegens strijd met het zorgvuldigheids- en/of motiveringsbeginsel. Daarvoor is overigens wel noodzakelijk dat een derdebelanghebbende als beroepsgrond aanvoert dat het besluit in strijd is met het strategische waterplan, aangezien de bestuursrechter het besluit niet ambtshalve wegens strijd met het strategische waterplan kan vernietigen.[27]

*4.3.3.1 Beleidsregels in strategische waterplannen*

Voor zover in de strategische waterplannen beleidsuitspraken zijn opgenomen die algemene regels geven omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid die toekomt aan het bestuursorgaan dat het waterplan heeft vastgesteld, is sprake van een beleidsregel als bedoeld in art. 1:3 lid 4 Awb.[28] Daarvoor is vereist dat de beleidsuitspraken overeenkomstig art. 3:42 Awb bekend zijn gemaakt. Beleidsregels zijn ingevolge art. 1:3 lid 4 Awb immers besluiten in zin van de Awb, zodat beleidsregels ingevolge art. 3:42 lid 1 pas in werking treden nadat ze zijn bekendgemaakt. De Waterwet noch het Waterbesluit bepaalt de wijze waarop de strategische waterplannen bekend moeten worden gemaakt. Aangezien de plannen mede tot doel hebben particulieren en andere overheden op de hoogte te brengen van het te voeren beleid, kan worden aangenomen dat van deze plannen openbaar kennis wordt gegeven op een wijze die voldoet aan de eisen die art. 3:42 lid 1 Awb daaraan stelt.[29] Ook art. 10 Ror verplicht de lidstaten om de overstromingsrisicobeheerplannen, die deel uitmaken van het nationale waterplan, ter beschikking te stellen van het publiek.

Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden waarop de beleidsregel ziet, is het planvaststellende orgaan op grond van art. 4:84 Awb gehouden te handelen overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dit voor een of meer belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Bestuursorganen kunnen echter alleen beleidsregels vaststellen voor de uitoefening van eigen, gedelegeerde of onder hun verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheden

---

27 De bestuursrechter kan alleen bepalingen van openbare orde ambtshalve toepassen. Het betreft bepalingen die betrekking hebben op bevoegdheid- of ontvankelijkheidsvragen.

28 Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het waterplan algemeen bekend is gemaakt op een wijze als beschreven in art. 3:42 Awb.

29 Overigens heeft het niet bekend maken van een beleidsregel niet tot gevolg dat de inhoud van het daarin neergelegde beleid zonder betekenis is, doch slechts dat de aanvaardbaarheid van dat beleid in elk afzonderlijk geval dient te worden aangetoond. Zie ABRvS 17 september 2008, zaaknr. 200707846/1 en ABRvS 13 december 2006, zaaknr. 200603029/1.

(art. 4:81 lid 1 Awb), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (art. 4:81 lid 2 Awb). Dat betekent dat de strategische waterplannen geen beleidsregels kunnen bevatten met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden die niet aan het planvaststellende orgaan zijn toebedeeld.

> Zo zal een regionaal waterplan geen beleidsregels in de zin van de Awb kunnen bevatten voor de uitoefening van de bevoegdheid van gedeputeerde staten om de beheerplannnen van regionale beheerders goed te keuren (art. 4.7 lid 1 sub c Waterwet) of om een aanwijzing te geven aan de regionale beheerders omtrent de uitoefening van hun taken of bevoegdheden (art. 3.12 lid 1 Waterwet). Wel zou een regionaal waterplan beleidsregels kunnen bevatten ten aanzien van de bevoegdheid van provinciale staten om bij provinciale verordening algemene regels te stellen met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van door de besturen van de waterschappen vast te stellen plannen en besluiten (art. 3.11 lid 1 Waterwet).

Hoewel een strategisch waterplan geen beleidsregels kan bevatten voor de uitoefening van bevoegdheden waarover het planvaststellende orgaan niet beschikt, kan daarvan wel een politiek-bestuurlijke binding uitgaan voor het uitvoerende bestuursorgaan op hetzelfde bestuursniveau. Het uitvoerende orgaan is immers politieke verantwoording schuldig aan het vertegenwoordigende orgaan.[30] Daarnaast zou verdedigd kunnen worden dat wanneer gedeputeerde staten bij de vaststelling van het regionale waterplan niet hebben aangegeven dat zij daartegen bezwaren hebben, zij zichzelf stilzwijgend aan dat plan hebben gecommitteerd.

### 4.3.4 VERTICALE DOORWERKING VAN HET NATIONALE WATERPLAN NAAR REGIONALE WATERPLANNEN

Anders dan onder de Wwh het geval was, is in de Waterwet niet bepaald dat bij het vaststellen van het regionale waterplan rekening moet worden gehouden met het nationale waterplan. Volgens de memorie van toelichting is een dergelijke bepaling in de opzet van de Waterwet niet meer nodig. ‘Voor zover het nodig is van rijkswege bindend de inhoud van een plan op provinciaal niveau te beïnvloeden, geschiedt dat met behulp van de instrumenten als de *instructie* of de *aanwijzing’*,[31] aldus de memorie van toelichting.[32] Deze stelling in de memorie van toelichting is slechts gedeeltelijk juist.
De stelling is *juist* voor zover bij of krachtens AMvB *algemene regels (instructies)* kunnen worden gesteld met betrekking tot de inhoud van regionale waterplannen.[33] Voor zover deze *algemene regels* (*instructies)* betrekking hebben op ruimtelijke aspecten, werken deze regels over de band van het regionale water-

---

30 Zie art. 167 lid 1 Provinciewet.
31 Art. 3.11 lid 2 en art. 3.13 Waterwet.
32 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 35.
33 Zie art. 3.11 lid 2 Waterwet.

plan dus ook door naar de provinciale structuurvisie.[34] Enigszins opmerkelijk is dat bij of krachtens een AMvB als bedoeld in art. 3.11 lid 2 Waterwet algemene instructies kunnen worden gegeven ten aanzien van provinciale structuurvisies, terwijl dat in een AMvB op grond van art. 4.3 Wro helemaal niet mogelijk is.
Voor zover de memorie van toelichting suggereert dat de inhoud van een regionaal waterplan bindend kan worden bepaald met behulp van het *aanwijzingsinstrument* is deze stelling *onjuist*. De aanwijzingsbevoegdheid als bedoeld in art. 3.13 lid 1 Waterwet kan niet zien op de vaststelling van regionale waterplannen. Een *aanwijzing* kan ingevolge art. 3.13 lid 1 Waterwet immers uitsluitend betrekking hebben op taken en bevoegdheden die *gedeputeerde staten* in het kader van het waterbeheer hebben. Omdat de regionale waterplannen ingevolge art. 4.4 lid 1 Waterwet moeten worden vastgesteld door *provinciale staten*, kan een *aanwijzing* dus geen betrekking hebben op de vaststelling van regionale plannen. De Minister van V&W kan met een aanwijzing als bedoeld in 3.13 lid 1 Waterwet dan ook niet via de band van het regionale waterplan invloed uitoefenen op provinciale structuurvisies.[35] De Minister van VROM, die het nationale waterplan voor zover het ruimtelijke aspecten bevat mede vaststelt, heeft die bevoegdheid evenmin, omdat de aanwijzingsbevoegdheid als bedoeld in art 4.4 Wro niet kan zien op de vaststelling van provinciale structuurvisies.[36]
Hoewel de Minister van V&W met zijn aanwijzingsbevoegdheid niet direct de inhoud van regionale waterplannen kan beïnvloeden, zal hij op de uitvoering van dat beleid wel indirect invloed kunnen uitoefenen. Gedeputeerde staten zullen namelijk ter uitvoering van de regionale waterplannen besluiten nemen, die wel getroffen kunnen worden door een aanwijzing van de Minister van V&W. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om besluiten van gedeputeerde staten ter uitoefening van het toezicht op de plannen en besluiten van het waterschap, zoals bij de goedkeuring van de beheerplannen of het geven van aanwijzingen omtrent de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur, waarbij het regionale waterplan zal moeten worden betrokken. De aanwijzingsbevoegdheid kan dus op een indirecte wijze de uitvoering van het regionale waterplan treffen.[37]
Indien gedeputeerde staten de aanwijzing niet opvolgen, heeft de minister ingevolge art. 3.13 lid 3 Waterwet de bevoegdheid om namens gedeputeerde staten het bestuur en ten laste van de provincie de gevorderde beslissing te nemen. Overigens kan de minister, indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken, ook een directe aanwijzing geven aan het waterschapsbestuur omtrent de uitoefening van zijn taken en/of

---

[34] Dat strookt overigens niet met het uitgangspunt van de Wro dat hogere overheden niet bindend de inhoud van de structuurvisies van lagere overheden kunnen bepalen.

[35] In paragraaf 4.3.5 zal verder worden ingegaan op de horizontale afstemming van het waterbeleid met het ruimtelijke beleid.

[36] Zie art. 4.4 Wro.

[37] In zoverre wordt aangesloten bij het uitgangspunt van de Wro dat hogere overheden niet bindend de inhoud van de structuurvisies van lagere overheden kunnen bepalen.

bevoegdheden. In dat geval is het niet nodig om gedeputeerde staten een zogenoemde getrapte aanwijzing te geven.

### 4.3.5 HORIZONTALE DOORWERKING VAN STRATEGISCHE WATERPLANNEN NAAR DE WRO

De afstemming tussen strategische waterplannen en de strategische ruimtelijke plannen op nationaal en provinciaal niveau is in de Waterwet geregeld. De ruimtelijke aspecten van de waterplannen worden in art. 4.1 lid 1 en art. 4.2 lid 1 Waterwet van rechtswege aangemerkt als structuurvisies in de zin van de Wro. Bij deze ruimtelijke aspecten kan men bijvoorbeeld denken aan het aanwijzen van locaties voor de situering van nieuwe waterbergingsgebieden of andere waterstaatswerken.[38] Om te beoordelen wat deze afstemming in juridische zin betekent, is van belang te bezien in hoeverre deze waterstructuurvisies zich verhouden tot andere structuurvisies die op grond van de Wro zijn vastgesteld. De ruimtelijke aspecten van het strategische waterbeleid worden zodoende ook ruimtelijk beleid.

> Structuurvisies vervangen de planvormen planologische kernbeslissing, streekplan en structuurplan uit de vorige WRO. Belangrijk verschil met de oude planvormen, het structuurplan uitgezonderd, is dat structuurvisies uitsluitend een indicatief karakter hebben en geen juridisch bindende elementen kunnen bevatten. De voor lagere overheden bindende concrete beleidsbeslissingen, die in planologische kernbeslissingen en streekplannen konden worden opgenomen, kunnen in structuurvisies op grond van de Wro niet meer worden opgenomen. Dit is het gevolg van een van de belangrijkste doelstellingen van de Wro om beleidsvorming, de uitvoering en doorwerking van ruimtelijk beleid, die onder de oude WRO nog met elkaar vervlochten waren, te ontknopen.[39]
>
> Om diezelfde reden is afgezien van een formeelwettelijke koppeling van structuurvisies en de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro.[40] In de WRO was de uitoefening van enkele bevoegdheden, waaronder de ministeriële vervangingsbevoegdheid (art. 29 WRO), de rijksprojectbesluitbevoegdheid (art. 39a WRO), de aanwijzingsbevoegdheid (art. 37 WRO) en de Nimby-bevoegdheid (art. 40 WRO) nog wel formeel-juridisch gekoppeld aan indicatieve plannen/besluiten op provinciaal respectievelijk nationaal niveau.

#### *4.3.5.1 Totstandkoming van strategische waterplannen en structuurvisies*

Het van rechtswege aanmerken van de ruimtelijke aspecten van strategische waterplannen als structuurvisies, zou problematisch kunnen zijn wanneer de totstandkomingsprocedures van de waterplannen niet zouden voldoen aan de vereisten die de Wro aan structuurvisies stelt. De Wro en het Bro stellen echter

---

38 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 6, p. 11.

39 *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 12, p. 16 en *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 10-11.

40 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 14 en *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 12, p. 19.

nauwelijks eisen aan de voorbereiding van structuurvisies, terwijl de Waterwet en het Waterbesluit aan de totstandkomingsprocedures van strategische waterplannen verdergaande eisen stellen. De voorbereiding van de strategische waterplannen voldoet dan ook aan de eisen die de Wro en het Bro daaraan stellen, zodat de gelijkschakeling in zoverre geen problemen oplevert. Wanneer de provinciale inspraakverordening particulieren de mogelijkheid biedt om hun mening over ruimtelijke beleidsvoornemens te geven, verdient het wel aanbeveling om deze van overeenkomstige toepassing te verklaren op de voorbereiding van het regionale waterplan, zodat tussen de voorbereidingsprocedure van het regionale waterplan en de provinciale structuurvisie geen discrepantie kan bestaan.

*Mer-plicht*

Voor zover strategische waterplannen kaderstellend zijn voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en zijn opgenomen in onderdeel C of D van het Besluit mer, zijn deze plannen mer-plichtig. Indien een strategisch waterplan kaderstellend is voor de aanleg van een primaire waterkering of de uitbreiding van een zee- of delta en rivierdijk,[41] zal er bij de voorbereiding van dat strategische waterplan een milieueffectrapport moeten worden gemaakt.[42] Is het waterplan kaderstellend voor de aanleg van een waterweg, de vergroting of verdieping van een hoofdvaarweg, de verlegging van het zomerbed van een waterweg danwel de wijziging of uitbreiding van een waterweg, dan is in de gevallen die in kolom 2 worden genoemd ondanks het feit dat alleen structuurvisies als mer-plichtig worden aangemerkt toch sprake van een mer-plicht.[43] De ruimtelijke aspecten van de strategische waterplannen zijn immers tevens structuurvisies in de zin van de Wro.

#### *4.3.5.2 De inhoud en juridische betekenis van strategische waterplannen en structuurvisies*

Het aanmerken van de *ruimtelijke aspecten* van het nationale waterplan en het regionale waterplan als (specifieke) structuurvisie in de zin van de Wro hoeft ook inhoudelijk geen problemen op te leveren, aangezien beide documenten strategisch en beleidsvormend van karakter zijn. Beide plannen bevatten strategisch beleid op hoofdlijnen, waarmee het planvaststellende orgaan en ook het uitvoerende orgaan rekening moeten houden bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

Ook hebben beide typen plannen een vergelijkbare juridische betekenis. Afhankelijk van de in de structuurvisie opgenomen beleidsuitspraken, zal het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld daaraan op grond van de beginse-

---

[41] In onderdeel A lid 1 van het Besluit mer 1994 worden de begrippen zee- en deltadijk nader gedefinieerd. Voor de definitie van het begrip ‘primaire waterkering’ verwijst het Besluit mer naar art. 1.1 Waterwet.

[42] Zie categorie 12.1 en 12.2 onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit mer.

[43] Zie categorie 3.1 t/m 3.4 onderdeel C en categorie 3 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

len van behoorlijk bestuur in bepaalde mate gebonden zijn. Zij zullen niet zonder deugdelijke motivering van een structuurvisie kunnen afwijken, zo onderkent ook de memorie van toelichting.[44] Door de gelijkschakeling van strategische waterplannen met structuurvisies, geldt dat dus ook voor de ruimtelijke relevante beleidsuitspraken uit de strategische waterplannen.
Evenals de strategische waterplannen kunnen structuurvisies ook beleidsregels bevatten in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb, waarvan alleen in bijzondere omstandigheden als bedoeld in art. 4:84 Awb kan worden afgeweken.[45] Beleidsuitspraken uit de strategische waterplannen kunnen echter alleen als beleidsregels gelden voor uitoefening van Wro-bevoegdheden voor zover zulks uitdrukkelijk wordt bepaald. Zo heeft de gelijkschakeling niet tot gevolg dat bijvoorbeeld de in het nationale waterplan opgenomen beleidsregels voor de Minister van V&W bij de uitoefening van het verlenen van watervergunningen, zoals bijvoorbeeld de Bgr, ook voor de Minister van VROM beleidsregels zijn bij de uitoefening van de bevoegdheden die hij op grond van de Wro heeft.[46] Wel kunnen beleidsregels worden opgenomen voor de Minister van VROM, maar dat zal dan wel expliciet moeten gebeuren onder vermelding van de bevoegdheid waarop de beleidsregels zien.

*4.3.5.3 De verhouding tussen strategische waterplannen en structuurvisies*
Omdat de structuurvisie uitsluitend een strategisch en indicatief karakter heeft en er geen juridisch bindende elementen meer in kunnen worden opgenomen, kan een structuurvisie snel worden aangepast aan veranderende ruimtelijke ontwikkelingen, waarmee het integrale karakter van de structuurvisie volgens de regering wordt bevorderd.[47] De vraag is echter of de door de regering verwachte impuls tot een meer integrale benadering van de leefomgeving door het vervallen van de zware totstandkomingsvereisten voor structuurvisies daadwerkelijk zal optreden. Een wettelijk verplichting om het ruimtelijke relevante beleid op elkaar af te stemmen, die in de WRO en de Wwh nog wel bestond in de vorm van de haasje-overconstructie, is in de Wro en de Waterwet immers niet opgenomen.

> Bij de invoering van de haasje-overconstructie in de WRO werd zij al kritisch ontvangen. In de praktijk is deze kritiek terecht gebleken; de haasje-overconstructie is een gebrekkige methode gebleken om het beleid van de verschillende sectoren op elkaar af te stemmen.[48] De praktijk is dan ook op zoek gegaan naar eigen methoden om de verschillende sectorale planvormen op elkaar af te stemmen. Een veel gebruikte afstemmingsmethode is het integrale omgevingsplan, waarin de strategische

---

44 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p.14.
45 Van Buuren e.a. 2008, p. 9.
46 De Bgr kan naar mijn oordeel ook helemaal geen betrekking hebben op de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro, omdat de bevoegdheid waar deze betrekking op heeft een heel ander belangenkader heeft. Zie hoofdstuk 8.
47 *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 12, p. 17-18.
48 Zie Driessen, De Gier Steyn 2003, p. 5, De Gier 1989, p. 99-104 en de Raad voor het Binnenlands Bestuur 1987, p. 13.

> beleidsplannen op het gebied van milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening in één plan integraal worden vastgesteld.[49]

Wanneer niet wordt overgegaan tot het integreren van al deze afzonderlijke structuurvisies in één integrale structuurvisie, zal het ruimtelijke omgevingsbeleid, evenals het geval was onder de WRO, uit verschillende beleidsdocumenten moeten worden afgeleid. De Wro noch de Waterwet dwingt tot een integrale benadering, zodat niet is uit te sluiten dat een strategisch waterplan wordt vastgesteld in strijd met andere geldende structuurvisies. In dat verband is de opmerking in de memorie van toelichting dat het Rijk en provincies vanwege het grote belang van een goede doorwerking van water in de ruimtelijke ordening verplicht zijn om in ieder geval water en ruimte in één plan te integreren, misleidend.[50] Het feit dat de ruimtelijke aspecten van strategische waterplannen van rechtswege structuurvisies zijn, betekent naar mijn oordeel nog niet dat er sprake hoeft te zijn van één integraal plan.
De wet geeft geen uitsluitsel over de vraag hoe de verschillende structuurvisies die op hetzelfde bestuursniveau zijn vastgesteld zich tot elkaar verhouden. Bij de uitoefening van bevoegdheden kan daardoor onduidelijk zijn welke structuurvisies en de daarin opgenomen beleiduitspraken of beleidsregels van toepassing zijn. Het planvaststellende orgaan zal er dus zelf zorg voor moeten dragen dat het strategische waterplan en de overige structuurvisies geen tegenstrijdige beleidsuitspraken bevatten en op elkaar worden afgestemd. Op rijksniveau wordt die afstemming bewerkstelligd door de medeondertekening van het nationale waterplan door de Minister van VROM, voor zover het de ruimtelijke aspecten van het plan betreft.[51] Op provinciaal niveau zal afstemming moeten plaatsvinden binnen provinciale staten zelf.
Hoewel naar mijn oordeel vraagtekens kunnen worden gezet bij de door de regering verwachte bevordering van het integrale karakter van de structuurvisie, is het onder de Wro eenvoudiger om integrale omgevingsplannen vast te stellen dan dat onder de WRO het geval was. De vaststelling van een omgevingsplan wordt immers niet meer belast met de zware totstandkomingsvereisten van streekplannen en planologische kernbeslissingen en de juridisch bindende elementen die daarin in konden worden opgenomen. Daar staat wel tegenover dat het beleid uit strategische waterplannen eenvoudig kan worden gewijzigd door structuurvisies wanneer aan ander ruimtelijk beleid voorrang wordt gegeven.
Geconcludeerd kan worden dat de afstemmingsregeling in de Waterwet op grond waarvan de ruimtelijke aspecten van strategische waterplannen als structuurvisie worden aangemerkt nog niet betekent dat daarin opgenomen beleid consistent is. Wel zijn door de versobering van de totstandkomingsvereis-

---

49 Zie Driessen, De Gier en Steyn 2003, p. 5 en De Gier 1998, p. 191-196.
50 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 34.
51 Art. 4.1 lid 1 jo. Art. 1.1 Waterwet. Het nationale waterplan wordt vastgesteld door Onze Ministers, waaronder ook de Minister van VROM voor zover het aangelegenheden betreft die tot zijn verantwoordelijkheid behoren. Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 34-35.

ten voor structuurvisies de mogelijkheden voor afstemming van het ruimtelijke relevante beleid afkomstig uit ruimtelijke en sectorale beleidsplannen – al dan niet in één integraal omgevingsplan – verbeterd.

### 4.3.6 STRATEGISCHE WATERPLANNEN ALS ONDERBOUWING VAN PLANOLOGISCHE BESLUITEN

Voor de uitvoering van de strategische waterplannen en beheerplannen kan de inzet van bevoegdheden op grond van de Wro noodzakelijk zijn. Het kan daarbij gaan om de bevoegdheid om proactieve[52] en reactieve[53] aanwijzingen te geven en de bevoegdheid om algemene regels te geven omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten en beheersverordeningen.[54] Zo kan het nodig zijn dat de bestuursorganen van Rijk en provincie hun sturings- en interventiebevoegdheden uit de Wro aanwenden om te voorkomen dat gemeentelijke bestuursorganen door de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro de uitvoering van het nationale waterplan of de regionale waterplannen of de beheerplannen kunnen frustreren.
Ook kunnen de bovengemeentelijke organen gebruikmaken van bevoegdheden die zij op grond van de Wro hebben om hun beleidsvoornemens ter zake van de actieve beheeropgave zelf uit te voeren. Daarbij gaat het om de bevoegdheid om inpassingsplannen vast te stellen[55] of projectbesluiten te nemen.[56] Op rijksniveau zal dat vaker aan de orde zijn dan op provinciaal niveau, omdat voor de uitvoering van het strategische regionale waterbeleid de waterschappen primair verantwoordelijk zijn, terwijl het Rijk in de hoedanigheid van beheerder niet alleen verantwoordelijk is voor het formuleren van het strategische waterbeleid, maar tevens voor de uitvoering daarvan. De Minister van V&W kan als beheerder van een primaire waterkering in overeenstemming met de Minister van VROM bijvoorbeeld besluiten die waterkering te verleggen door het nemen van een projectbesluit op grond van de Wro.[57] Eventueel kan hij in overeenstemming met de gevoelens van de ministerraad op het project(besluit) de coördinatieprocedure van art. 3.35 en art. 3.36 Wro van toepassing verklaren, waarmee de totstandkoming en de rechtsbescherming van alle besluiten die voor de uitvoering van het project nodig zijn, kunnen worden gecoördineerd. Een inpassingsplan kan alleen worden vastgesteld door de Minister van VROM,[58] zodat de Minister van V&W zijn ambtsgenoot van VROM hooguit om vaststelling daarvan kan verzoeken.

---

52 Art. 4.2 en art. 4.4 Wro.
53 Art. 3.8 lid 6 Wro.
54 Art. 4.1 en art. 4.3 Wro.
55 Art. 3.26 en art. 3.28 Wro.
56 Art. 3.27 en art. 3.29 Wro.
57 Zie art. 3.29 Wro. De Minister van VROM zal het rijksprojectbesluit ingevolge art. 3.29 lid 2 jo. 3.13 Wro uiteindelijk moeten inpassen in een inpassingsplan ex art. 3.28 Wro.
58 Art. 3.28 lid 1 Wro.

Ter onderbouwing van de Wro-besluiten die de bestuursorganen van het Rijk en de provincie met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen nemen, kunnen deze organen verwijzen naar het ruimtelijke beleid dat is opgenomen in de strategische waterplannen, die tevens structuurvisie zijn in de zin van de Wro. In de strategische waterplannen kan zowel beleid zijn opgenomen voor de uitoefening van bestuurlijk toezicht als voor het nemen van Wro-besluiten om bepaalde maatregelen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen zelf uit te voeren.

> Ook onder de WRO, waarin de ruimtelijke aspecten van het strategische waterbeleid nog niet als streekplan of planologische kernbeslissing werden aangemerkt, speelde het strategische waterbeleid in de besluiten van bestuursorganen van provincie en Rijk een rol. Zo kon een provinciaal waterhuishoudingsplan, voor zover ruimtelijk relevant, onder de WRO als grondslag dienen voor een planologische aanwijzing door gedeputeerde staten als bedoeld in art. 37 WRO.[59] Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden afgeleid dat gedeputeerde staten in het kader van de goedkeuring het bestemmingsplan onder meer dienden te toetsen aan (de ruimtelijk relevante delen van) het provinciale waterhuishoudingsplan.[60]

## 4.4 OPERATIONELE BEHEERPLANNEN

In het voorgaande zijn de strategische planvormen in het waterspoor aan de orde geweest, waarin de (strategische) beleidskaders worden geschetst voor het operationele beheer van watersystemen. Het operationele beheer van de watersystemen is verdeeld over het Rijk en de waterschappen en betreft de specifieke zorg voor de bij hen in beheer zijnde watersysteem of onderdelen daarvan.[61] Die zorg heeft in ieder geval ook betrekking op de van het watersysteem onderdeel uitmakende waterstaatswerken. In het beheerplan geeft de beheerder aan op welke wijze hij zijn beheeropgave voor de bij hem in beheer zijnde watersys-

---

59 Voor het geven van een aanwijzing was vereist dat de aanwijzing haar grondslag vond in een streekplan of ander provinciaal ruimtelijk beleid, voor zover dat beleid was neergelegd in een besluit van provinciale staten en de provinciale planologische commissie daarover was gehoord (art. 37 lid 5 WRO). Zie Van Buuren e.a. 2006, p. 347-348.

60 Zie bijvoorbeeld Vz. ABRvS 11 april 2008, zaaknr. 200800554/2 en ABRvS 21 december 2005, zaaknr. 200502656/1. Zie voorts: Groothuijse en Van Rijswick 2005a, p. 193-210.

61 In het Waterbesluit wordt aangeven welke watersystemen of onderdelen daarvan in beheer zijn bij het Rijk. De niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of onderdelen daarvan dienen overeenkomstig art. 2 lid 2 Waterschapswet bij provinciale verordening in beginsel aan de waterschappen te worden toebedeeld, tenzij dat niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Voor zover bestuursorganen van andere lichamen als beheerder worden aangewezen, zoals bij vaarweg- of havenbeheer nog wel eens het geval is, hoeven deze beheerders (gemeentelijke of provinciale bestuursorganen) ingevolge art. 3.2 lid 2 Waterwet geen beheerplannen vast te stellen.

teem wil gaan verwezenlijken.[62] Daartoe zal de beheerder de daarvoor benodigde maatregelen en voorzieningen moeten beschrijven en aangeven binnen welke termijn deze worden getroffen. Een directe koppeling van de voorgenomen maatregelen en voorzieningen met de wettelijke doelstellingen en normen van de Waterwet wordt in art. 4.6 lid 2 sub a Waterwet niet gelegd. Omdat het beheer gericht zal moeten zijn op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen en de normen voor wateroverlast en overstromingen daarvan een concrete uitwerking zijn, zullen deze maatregelen en voorzieningen onder meer gericht moeten zijn op het bereiken van deze normen.[63]
Naast concrete maatregelen en voorzieningen die hij voornemens is te treffen, zal de beheerder in het beheerplan moeten aangeven op welke hij wijze het (passieve) beheer met betrekking tot de bij hem in beheer zijnde watersystemen zal gaan voeren. De beheerder zal in zijn beheerplan dus moeten aangeven op welke wijze hij zijn actieve en consoliderende beheeropgave wil gaan verwezenlijken. De in het beheerplan opgenomen beleidsvoornemens zullen echter nog moeten worden uitgevoerd door het nemen van besluiten en het verrichten van feitelijke handelingen.
Het beheerplan is een instructienorm voor de beheerder bij het vervullen van zijn beheertaken en is er niet op gericht om rechtsgevolgen voor burgers in het leven te roepen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft beheersplannen in de zin van de Wwh als volgt gekarakteriseerd:

> 'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 25 februari 2004 in zaak nr. 200303992/1), behelst een waterbeheersplan de vastlegging van beheershandelingen en de daarbij te volgen beleidslijnen. Het plan zal vooral de functie vervullen van instructienorm voor de beheerder zelf, maar het zal tevens aan belanghebbenden inzicht bieden in hetgeen zij mogen verwachten van het te voeren beheer. Dat in het waterbeheersplan niet is weergegeven wat de gevolgen hiervan voor [appellanten] concreet zullen zijn, vloeit voort uit de omstandigheid dat de uitwerking van het in het waterbeheersplan uiteengezette beleid nog nadere invulling behoeft. Voor zover voor die nadere invulling besluiten zijn vereist als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, kan daartegen op de in de toepasselijke wetgeving voorziene wijze worden opgekomen.'[64]

---

62 De inhoud van het beheersplan was ingevolge art. 9 lid 2 Wwh (oud) uitdrukkelijk gerelateerd aan de taak van het waterschap: 'Een beheersplan geeft aan hetgeen de beheerder ter vervulling van zijn taak verricht.'

63 Opvallend is dat art. 4.1 lid 2 sub a Waterwet en art. 4.4 lid 2 sub a Waterwet wel een directe koppeling leggen tussen de inhoud van de strategische waterplannen en de wettelijke normen en doelstellingen. Mogelijke verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat de bestuursorganen die de strategische waterplannen vaststellen geen beheerder zijn in de zin van de Waterwet en hun zorg in gevolge de art. 1.1 Waterwet niet per definitie op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen is gericht.

64 ABRvS 4 juni 2008, zaaknr. 200706488/1. Het betrof in deze uitspraak een waterbeheersplan van een waterschap, maar omdat het rijksbeheer(s)plan hetzelfde karakter heeft is deze jurisprudentie daarop van overeenkomstige toepassing. Vgl. ABRvS 16 juni 2004, *AB* 2004, 249, m.nt. AvH en *Kamerstukken II* 1981/82, 17 367, nr. 3, p. 39-40.

Evenals strategische beleidsplannen kunnen beheerplannen beleidsregels bevatten. De beheerder kan in het beheerplan namelijk aangeven op welke wijze hij van zijn bevoegdheden op grond van onder meer de Waterwet of keur gebruik zal maken om zijn beheeropgave te verwezenlijken.[65] Voor zover een beleidsuitspraak uit het beheerplan een algemene regel geeft omtrent de afweging van belangen bij het gebruik van een bevoegdheid en deze bekend is gemaakt overeenkomstig art. 3:42 Awb, kan deze beleidsuitspraak worden aangemerkt als een beleidsregel in de zin van de Awb.[66] De beheerder zal bij de uitoefening van zijn bevoegdheden niet zonder deugdelijke motivering van de beleidsuitspraken uit het beheerplan kunnen afwijken. Indien een beleidsuitspraak uit het beheerplan kan worden aangemerkt als een beleidsregel, is de mogelijkheid tot afwijken ingevolge art. 4:84 Awb nog geringer.[67]
Zo kan in het plan worden beschreven op welke wijze de beheerder van zijn bevoegdheden gebruik zal maken om de in het beheerplan opgenomen maatregelen en voorzieningen te treffen. Ook kunnen in het beheerplan de beleidskaders worden beschreven voor ontheffing- of vergunningverlening door de beheerder. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een beleidsuitspraak op grond waarvan een watervergunning of keurontheffing voor het dempen van een oppervlaktewaterlichaam uitsluitend wordt verleend, wanneer daaraan de verplichting wordt verbonden om de afname van de bergingscapaciteit te compenseren.

De Waterwet is vrij summier over de voorbereiding, vormgeving, goedkeuring[68] en inrichting van beheerplannen. Hieromtrent dienen voor de rijksbeheerplannen bij of krachtens het Waterbesluit en voor de beheerplannen van de waterschappen bij of krachtens provinciale verordening nadere regels te worden gegeven. Wel bepaalt art 4.8 lid 1 Waterwet dat alle waterplannen, dus ook de beheerplannen ten minste eenmaal in de zes jaar moeten worden herzien. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat bij AMvB ook een termijn kan worden gesteld waarbinnen de plannen operationeel moeten zijn. In het Waterbesluit is uitsluitend voor de maatregelen die op grond van de KRW worden getroffen een operationaliseringstermijn van drie jaar opgenomen. Voor de maatregelen gericht op de verwezenlijking van de actieve beheeropgave is dus geen harde operationaliseringstermijn van toepassing. Wel dient de beheerder ingevolge art. 4.6 lid 2 sub a Waterwet in de beheerplannen aan te geven binnen welke termijn hij deze

---

65 Zo kan in een beheerplan als beleidsregel zijn opgenomen dat de beheerder bij de uitvoering van dijkversterkingen de gronden binnen het dijkversterkingsprofiel aankoopt. Zie ABRvS 7 juni 2006, zaaknr. 200505623/1, r.o. 2.12.1.

66 Vgl. paragraaf 4.3.3.1.

67 De wijze waarop het planvaststellende orgaan is gebonden aan het eigen plan, verschilt dus niet van de wijze waarop de vaststeller van het strategische waterplan aan zijn eigen plan gebonden is.

68 Uitsluitend de beheerplannen van de waterschappen moeten ingevolge art. 4 lid 1 sub c Waterwet door gedeputeerde staten worden goedgekeurd.

maatregelen wil hebben uitgevoerd. In tegenstelling tot de harde operationaliseringstermijn is hier sprake van een streeftermijn.

*Beheerplannen mer-plichtige plannen?*
Opvallend is dat niet tevens de beheerplannen in het Besluit mer als mer-plichtige plannen worden aangemerkt voor de aanleg of wijziging van de daarin genoemde waterstaatswerken, maar uitsluitend de strategische waterplannen. De beheerplannen zijn immers eveneens wettelijk verplichte plannen die kaderstellend (kunnen) zijn voor de toekomstige besluiten die voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken moeten worden genomen.[69] Voor zover aanleg of wijziging van een waterstaatswerk valt onder de mer-plichtige activiteiten genoemd in kolom 1 en de aanleg of wijziging daarvan niet voorvloeit uit een strategisch waterplan, verdient het aanbeveling om de beheerplannen in kolom 3 aan te merken als een mer-plichtig plan. Zodoende wordt voorkomen dat voor mer-plichtige activiteiten die niet in een strategisch plan, maar wel in een beheerplan worden opgenomen, geen plan-mer hoeft te worden gemaakt, terwijl voor mer-plichtige activiteiten die uit het strategische waterplan voortvloeien wel een plan-mer moet worden gemaakt.

### 4.4.1 HET RIJKSBEHEERPLAN

Het rijksbeheerplan wordt voorbereid overeenkomstig afdeling 3.4 Awb, met dien verstande dat eenieder gedurende zes maanden zijn zienswijzen kenbaar kan maken. Bij ministeriële regeling kunnen eventueel nog nadere regels worden gesteld ten aanzien van de voorbereiding, vormgeving en inrichting van het beheerplan. De dagelijkse besturen van de provincie en gemeenten, waarbinnen bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen (of onderdeel daarvan) zijn gelegen, en de dagelijkse besturen van de waterschappen, die watersystemen beheren die (kunnen) samenhangen met het door het Rijk beheerde watersysteem waarop het plan betrekking heeft, dienen bij de voorbereiding van het rijksbeheerplan te worden betrokken. Voor zover het rijksbeheerplan betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende watersystemen, dienen ook de bevoegde autoriteiten van de desbetreffende buurlanden te worden geraadpleegd.
Evenals in het nationale waterplan moeten in het rijksbeheerplan ingevolge art. 4.14 Waterbesluit de doelstellingen en maatregelen uit de overstromingsrisicobeheerplannen worden opgenomen en maken deze daarvan tezamen met doelstellingen en maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen ook integraal deel uit. Het rijksbeheerplan zal in zoverre een nadere uitwerking zijn van het nationale waterplan. De gevolgen van het in het nationale waterplan neergelegde beleid ter verwezenlijking van de beheeropgave zal voor de rijkswaterstaatswerken in het rijksbeheerplan moeten worden aangegeven. In zoverre is het rijksbe-

---

[69] Zie art. 3 lid 2 Richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *PbEG* 2001, L 197/30 e.v. Zie voor de Smb-richtlijn uitgebreider: Soppe 2005, p. 261 e.v.

heerplan een nadere uitwerking van het nationale waterplan. Evenals het nationale waterplan zal het rijksbeheerplan eenmaal in de zes jaar moeten worden herzien.[70]

### 4.4.2 HET BEHEERPLAN VAN DE WATERSCHAPPEN

Ingevolge de Waterwet berust het beheer van de watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn van het Rijk bij de waterschappen.[71] In die hoedanigheid dienen de waterschappen dan ook voor de bij hen in beheer zijnde watersystemen (of onderdelen daarvan) beheerplannen vast te stellen. De beheerplannen hebben naast de regionale watersystemen dus tevens betrekking op de primaire waterkeringen, aangezien deze waterstaatswerken veelal niet bij het Rijk maar bij de waterschappen in beheer zijn, terwijl de overige onderdelen van het watersysteem wel bij het Rijk in beheer zijn.[72] In dat geval is er dus sprake van een gedeeld beheer van het watersysteem.

> Zo maken de primaire waterkering 'Maasdijk' en het oppervlaktewaterlichaam 'de Maas' deel uit van hetzelfde watersysteem, maar is de Maasdijk in beheer bij waterschap Rivierenland en de rivier de Maas bij het Rijk.

Voor zover een waterschap beheerder is van primaire waterkeringen, is het mede verantwoordelijk voor het inrichten en het ingericht houden van de watersystemen van de grote rivieren en de kust overeenkomstig de daarvoor geldende veiligheidsnormen. De maatregelen en voorzieningen die de beheerder ter verwezenlijking van deze beheeropgave wil treffen, zullen dan ook in het beheerplan moeten worden opgenomen.

Voor zover er sprake is of sprake zou kunnen zijn van samenhang tussen watersystemen, die bij verschillende beheerders in beheer zijn, dient ingevolge art. 4.6 lid 1 Waterwet de afstemming van de op hetzelfde watersysteem betrekking hebbende beheerplannen te worden gewaarborgd. Die afstemmingsverplichting geldt in dat geval niet alleen voor de beheerplannen van waterschappen onderling, maar ook voor het rijksbeheerplan en de beheerplannen van de waterschappen. Voorkomen moet worden dat in de verschillende beheerplannen met betrekking tot het watersysteem tegenstrijdig beleid wordt geformuleerd. Uiteindelijk moet de uitvoering van het beleid in alle beheerplannen ten aanzien van de samenhangende watersystemen tezamen ervoor zorgen dat de watersystemen overeenkomstig de daarvoor geldende normen worden ingericht en ingericht blijven. Door in de strategische waterplannen al een duidelijk beleidska-

---

70 Art. 4.8 Waterwet.

71 De niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of onderdelen daarvan worden bij provinciale verordening bij de waterschappenin beheer gegeven (art. 3.2 lid 1 Waterwet, jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet).

72 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 102.

der voor het operationele beheer te schetsen, kunnen afstemmingsproblemen tussen de verschillende beheerplannen worden voorkomen.

Wat betreft de regionale wateren dient bij de vaststelling van het beheerplan rekening te worden gehouden met het regionale waterplan.[73] De beheerder zal in beginsel binnen de door de in het regionale waterplan getrokken beleidskaders aan moeten geven op welke wijze hij het beleid in het praktische beheer wil uitvoeren. Indien het waterschapsbestuur bij de vaststelling van het beheerplan wil afwijken van het regionale waterplan, zal dat deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Omdat de beheerplannen van de waterschappen zijn onderworpen aan de goedkeuring van gedeputeerde staten, zullen zij beoordelen of deze afwijking al dan niet voldoende is gemotiveerd. Uiteindelijk kan het goedkeuringsbesluit en daarmee ook het oordeel van gedeputeerde staten omtrent de motivering van de afwijking van het regionale waterplan door belanghebbenden aan de bestuursrechter ter toetsing worden voorgelegd.

Het beheerplan bevat niet louter de concretisering of uitwerking van het nationale of regionale waterplan, maar kan ook betrekking hebben op aspecten van waterbeheer die niet zijn voorzien in de regionale waterplannen, maar wel behoren tot de taak van het waterschap. Ingevolge art. 4.6 lid 2 sub a Waterwet kunnen in beheerplannen ter uitwerking of aanvulling van het nationale of regionale waterplan maatregelen worden opgenomen. Niet over alle aspecten van het beheer van de door het waterschap beheerde watersystemen of onderdelen daarvan hoeven immers in het regionale of nationale waterplan beleidsuitspraken te worden gedaan. De beheerder is in zoverre vrij om zelf beleid te formuleren voor de uitoefening van zijn beheertaken, met dien verstande dat gedeputeerde staten dat beleid zullen moeten goedkeuren. De regionale waterplannen geven een strategisch beleidskader voor het operationele beheer, waarin de beheerder in meer of mindere mate beleidsvrijheid kan worden gelaten voor het vaststellen zijn beheerplan.

> Ook uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak onder de werking van de Wwh kan worden afgeleid dat er in een waterbeheersplan, naast de operationele uitwerking van het strategisch beleid uit het provinciale waterhuishoudingsplan, ruimte is voor aspecten van waterbeheer die niet in het provinciale waterhuishoudingsplan zijn opgenomen, maar wel tot de taak van het waterschap kunnen worden gerekend.[74]

### 4.4.3 HORIZONTALE EN VERTICALE DOORWERKING

De beheerder dient in het beheerplan aan te geven op welke wijze hij de actieve en consoliderende beheeropgave wil verwezenlijken. De vraag is hoeveel beleidsvrijheid de beheerder daarbij heeft en in hoeverre hij daarbij rekening

---

[73] Zie art. 4.7 lid 1 Waterwet.
[74] ABRvS 25 februari 2004, *AB* 2004, 122, m.nt. AvH.

moet houden met het waterbeleid of ander omgevingsbeleid van hogere overheden. Bij de verwezenlijking van de beheeropgave is daarbij in het bijzonder van belang welke betekenis de strategische waterplannen alsmede de ruimtelijke plannen voor de beheerder hebben bij het vaststellen van beheerplannen. Voor de beheerplannen van de waterschapsbesturen speelt het goedkeuringsvereiste van gedeputeerde staten daarbij een belangrijke rol evenals de sturingsinstrumenten die de provinciale bestuursorganen ter beschikking staan.
Voor de rijksbeheerder is het vooral een kwestie van zelfbinding. De Minister van V&W is immers zowel bevoegd tot het vaststellen van het nationale waterplan als het rijksbeheerplan voor de waterstaatsystemen in beheer bij het Rijk. In de volgende paragrafen zal nader op de horizontale en verticale doorwerking van water- en ander beleid in de beheerplannen worden ingegaan.

*4.4.3.1 Doorwerking door middel van de provinciale goedkeuring*

Beheerplannen van de waterschappen dienen te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten.[75] Hoewel beheerplannen indicatief van aard zijn en dus geen rechtsgevolgen voor particulieren in het leven roepen, is goedkeuring noodzakelijk om de beleidsvorming door de functionele democratie in te bedden in het beleid van algemene democratie. Binnen de algemene democratie kunnen immers alle bij het beheerplan betrokken belangen worden afgewogen. Ondanks het feit dat in de Waterwet wordt gekozen voor een nieuwe sturingsfilosofie, waarbij evenals in de Wro wordt gekozen voor proactieve toezichtinstrumenten,[76] is het goedkeuringsvereiste voor de beheerplannen van de waterschappen in de Waterwet gehandhaafd.[77] Daarvoor heeft de wetgever mede op verzoek van het IPO en de Unie van Waterschappen gekozen vanwege de waardevolle rol die de provincie als verbindende schakel van het sectorale waterbeleid met de integrale gebiedsontwikkeling kan vervullen.[78]

Gedeputeerde staten kunnen ingevolge art. 149 Waterschapswet slechts goedkeuring aan een beheerplan onthouden wegens strijd met het *recht* of het *algemeen belang*.[79]

*a. Strijd met algemeen belang*

Het nationale waterplan, de regionale waterplannen en de rijksbeheersplannen zijn bij de uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid belangrijke toetsingskaders. Wanneer de in het beheerplan voorgenomen ruimtelijke maatregelen niet

---

75 Zie art. 4.1 lid 1 sub c Waterwet.
76 Zie over deze instrumenten paragraaf 10.4.2.
77 Op grond van art. 9 lid 5 Wwh was voor de beheerplannen van waterschappen reeds goedkeuring vereist.
78 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 26-27 en 35-36.
79 Hierbij wordt opgemerkt dat goedkeuring van een beheerplan, voor zover het geen besluiten bevat, geen goedkeuring is in de zin van art. 10:25 of art. 10:32 Awb, omdat het waterbeheersplan, waarop de goedkeuring betrekking heeft, in zoverre geen *besluit* is in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Zie paragraaf 4.7.2.

passen binnen de in het nationale waterplan of de regionale waterplannen gestelde doelstellingen en uitgangspunten, zullen gedeputeerde staten doorgaans goedkeuring aan het beheerplan onthouden wegens *strijd met het algemeen belang*. Indien het beheerplan onvoldoende is afgestemd op de beheerplannen die betrekking hebben op hetzelfde watersysteem, is dat eveneens reden om goedkeuring aan het beheerplan te onthouden. Voor zover in het beheerplan geen rekening is gehouden met het regionale waterplan of onvoldoende rekening is gehouden met beheerplannen binnen hetzelfde watersysteem, kan overigens ook goedkeuring worden onthouden wegens strijd met het recht, aangezien op grond van art. 4.6 lid 1 Waterwet bij de vaststelling van beheerplannen rekening moet worden gehouden met het regionale waterplan en de afstemming met beheerplannen binnen hetzelfde watersysteem moet zijn gewaarborgd.

De toetsingsgrond 'strijd met het algemeen belang' is echter ruimer dan het provinciale en nationale waterbeleid alleen. Ook strijdigheid met ander provinciaal of nationaal omgevingsbeleid kan voor gedeputeerde staten aanleiding zijn om goedkeuring aan het beheerplan te onthouden. Zo kan strijdigheid met planologisch beleid voor gedeputeerde staten ook een reden zijn om goedkeuring aan een beheerplan te onthouden.
Strijdigheid van het beheerplan met gemeentelijk ruimtelijk beleid hoeft echter niet vanzelfsprekend tot onthouding van goedkeuring van het beheerplan te leiden. Tussen gemeentelijke plannen en de plannen van waterschappen bestaat immers geen hiërarchie, zodat geen van beide plannen voorrang heeft. Het opnemen van (ruimtelijke) maatregelen of voorzieningen in het beheerplan, die op grond van het bestaande planologische regime niet zijn toegestaan, hoeft dan ook niet vanzelfsprekend tot onthouding van goedkeuring van het beheerplan te leiden. Het is immers goed mogelijk dat het planologische regime ten behoeve van de verwezenlijking van de in het beheerplan opgenomen maatregelen en voorzieningen op een later moment zal moeten worden aangepast. Dit blijkt ook uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak waar de goedkeuring van een beheerplan aan de orde was, waarin bepaalde zoekgebieden voor piekafvoer waren aangewezen. In deze uitspraak overwoog de Afdeling dat:

> '(…) deze aanwijzing als zoekgebied en ook andere soortgelijke aanwijzingen niet automatisch betekenen dat een perceel ook daadwerkelijk als piekafvoergebied zal worden aangewezen. Blijkens het verhandelde ter zitting heeft het waterbeheersplan in zoverre een indicatief karakter. De daadwerkelijke aanwijzingen van percelen tot piekafvoergebieden zullen in afzonderlijke, voor beroep vatbare besluiten worden vervat.'[80]

Voor zover de inzet van de desbetreffende gronden als piekafvoergebied niet planologisch is toegestaan, zullen deze gebieden in ieder geval ook in planologische zin op bindende wijze moeten worden aangewezen, bijvoorbeeld in een

[80] ABRvS 30 juli 2003, *AB* 2003, 378; vgl. ook ABRvS 25 februari 2004, zaaknr. 200303992/1.

bestemmingsplan, wil het waterschap de gronden ook daadwerkelijk kunnen inzetten als piekafvoergebied. Het gebruik van de grond in strijd met de daaraan gegeven bestemming is immers op grond van art. 7.10 lid 1 Wro verboden. Alle bij de planologische aanwijzing van het gebied betrokken belangen zullen in dat kader tegen elkaar moeten worden afgewogen. Tegen die aanwijzing in het ruimtelijke spoor, bijvoorbeeld in een bestemmingsplan of inpassingsplan, staat voor belanghebbenden vervolgens rechtsbescherming open.

In de jurisprudentie met betrekking tot de verhouding tussen het bestemmingsplan en het beheersplan van vóór de inwerkingtreding van de Waterwet en de Wro achtte de Afdeling bestuursrechtspraak het echter voorstelbaar dat een waterbeheersplan een zodanig ernstige afbreuk doet aan de rechten die een betrokkene kan ontlenen aan het bestemmingsplan, dat gedeputeerde staten in voorkomend geval niet tot goedkeuring van het beheersplan kunnen overgaan. Deze jurisprudentie kan onder de Waterwet en de Wro van overeenkomstige toepassing worden geacht op de verhouding tussen bestemmingsplan en beheerplan van het waterschapsbestuur, aangezien de juridische status van het beheerplan ten opzichte van beheersplan in de zin van de Wwh niet is gewijzigd. De Afdeling overwoog in haar uitspraak van 12 februari 2003 over de verhouding tussen het beheersplan en het geldende bestemmingsplan als volgt:

> 'De Afdeling stelt voorop dat zij het standpunt van de rechtbank, dat eventuele strijdigheid van het waterbeheersplan met het vigerende planologische regime, wegens het ontbreken van een hiërarchisch verband tussen deze plannen, geen invloed heeft op de rechtmatigheid van het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten, in zijn algemeenheid niet deelt. Niet ondenkbaar is, dat een besluit tot goedkeuring door gedeputeerde staten van een waterbeheersplan, dat in ernstige mate afbreuk doet aan de rechten die een betrokkene kan ontlenen aan een door gedeputeerde staten goedgekeurd bestemmingsplan, voor vernietiging in aanmerking komt.'[81]

De Afdeling lijkt doorslaggevende betekenis toe te kennen aan het feit dat het bestemmingsplan aan particulieren rechten kan verschaffen. Niet valt echter in te zien dat een beheer(s)plan inbreuk kan maken op de rechten van burgers, aangezien een dergelijk plan hooguit een bindende werking kan bewerkstelligen voor de beheerder en niet bindend is voor burgers. Voor de uitvoering van de in het beheer(s)plan aangekondigde maatregelen en voorzieningen is bovendien veelal nadere besluitvorming nodig, waartegen belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

Toch kunnen er in de jurisprudentie aanwijzingen worden gevonden dat een beheer(s)plan (in uitzonderlijke situaties) besluiten kan bevatten, die wel degelijk een inbreuk kunnen maken op de rechten die een grondgebruiker aan het

---

[81] ABRvS 12 februari 2003, *AB* 2003, 168, m.nt. AvH.

bestemmingsplan kan ontlenen. In de uitspraak van 29 april 2003[82] was de vraag aan de orde of de in een waterbeheersplan voor rijkswateren vervatte beslissing omtrent het openstellingsregime van een sluis een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. De Afdeling bestuursrechtspraak is in deze uitspraak van oordeel dat deze beslissing op publiekrechtelijk rechtsgevolg is gericht en daarmee een besluit in de zin van Awb is.[83] Daartoe overweegt zij:

> 'De openstellingsregeling betreft de uitoefening van de bevoegdheid om beheersbeslissingen te nemen met betrekking tot de openingstijden van een sluis in een openbaar vaarwater. Deze bevoegdheidsuitoefening draagt een publiekrechtelijk karakter. Met de openstellingsregeling wordt een concrete aanspraak van een beperkte beroepsgroep gevestigd. Onder bepaalde voorwaarden wordt aan de palingvissers het recht toegekend om nader te bepalen gedurende welke perioden in de maanden september tot en met december de Brouwerssluis gesloten zal zijn zonder dat een nadere besluitvorming of belangenafweging van overheidswege behoeft plaats te vinden. Deze publiekrechtelijke beslissing is derhalve op concreet rechtsgevolg gericht en mitsdien een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.'

In deze uitspraak betreft het weliswaar een rijksbeheersplan, waarin een beslissing is opgenomen die de door de Afdeling wordt aangemerkt als een besluit, maar niet valt in te zien waarom een zelfde soort beslissing niet in een beheerplan van een waterschapsbestuur zou kunnen worden opgenomen. Het juridische karakter van het beheerplan voor de rijkswateren verschilt immers niet van dat van een beheerplan van het waterschapsbestuur.

Uit bovenstaande jurisprudentie kan worden afgeleid dat voor de vraag of een beleidsuitspraak in een beheer(s)plan kan worden aangemerkt als een besluit onder meer relevant is of nadere besluitvorming of een nadere belangenafweging door een bestuursorgaan moet plaatsvinden. Voor zover nadere besluitvorming of belangenafweging nodig is om de inhoud van het beheerplan ten uitvoer te brengen, kan het beheerplan dan ook geen rechten aantasten die een particulier aan het bestemmingsplan kan ontlenen. Ten aanzien van uitvoering van de in de beheerplannen opgenomen maatregelen en voorzieningen die met het oog op verwezenlijking van de beheeropgave in het beheerplan zijn opgenomen, zal veelal nadere planologische besluitvorming noodzakelijk zijn, zodat van een aantasting van rechten van particulieren door de vaststelling van het beheerplan in zoverre geen sprake kan zijn.

---

82 ABRvS 30 juli 2003, zaaknr. 200203170/1.

83 Onder de Waterwet is bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen beheerplannen geheel uitgesloten, omdat deze plannen in de Invoeringswet Waterwet op de negatieve lijst als bedoeld in art. 8:5 lid 1 Awb zijn geplaatst. Tegen de goedkeuring van het beheerplan van het waterschap van gedeputeerde staten staat wel bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Zie ook paragraaf 4.7.2.

*b. Strijd met het recht*

Wanneer een beheerplan *in strijd met het recht* is vastgesteld, kunnen gedeputeerde staten eveneens goedkeuring aan een beheerplan onthouden. De toetsingsgrond 'strijd met het recht' heeft betrekking op de strijdigheid met communautair recht, internationale verdragen, de Grondwet, wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, provinciale verordeningen of een verordening van het waterschap zelf, en ten slotte op de strijdigheid met ongeschreven recht. Strijd met gemeentelijke regelgeving is echter geen grond om goedkeuring aan het beheerplan te onthouden, omdat deze wetgeving hiërarchisch gezien niet hoger is dan regelgeving die door het waterschap is vastgesteld.[84] In het bijzonder zal het gaan om strijd met provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur die op grond van de Waterwet en de Waterschapswet zijn vastgesteld. Gedoeld wordt op de algemene instructies met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van beheerplannen, die ingevolge de Waterwet bij algemene maatregel en provinciale verordening zijn vastgesteld. Een beheerplan kan echter ook in strijd zijn met een op grond van art. 2 lid 1 Waterschapswet vastgestelde reglementaire provinciale verordening, bijvoorbeeld wanneer het waterschap in zijn beheerplan beleid opneemt ten aanzien van onderdelen van een watersysteem die niet bij hem in beheer zijn.
Strijdigheid van het beheerplan met provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur die op grond van de Wro zijn vastgesteld[85] levert geen strijd met het recht op, aangezien de algemene regels in deze verordeningen en algemene maatregelen van bestuur uitsluitend betrekking kunnen hebben op de inhoud van bestemmingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten en beheersverordeningen. Dat sluit overigens nog niet uit dat gedeputeerde staten het beheerplan in strijd achten met het algemeen belang en om die reden goedkeuring aan het beheerplan onthouden. Ook kunnen de in het beheerplan opgenomen maatregelen of voorzieningen of beleidslijnen in strijd zijn met sectorale wetgeving of het communautaire recht, zoals de Flora- en Faunawet of de Natuurbeschermingswet 1998, de KRW, de Wm,[86] de Richtlijn overstromingsrisico's en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Is het beheerplan daarmee in strijd, dan kan dat voor gedeputeerde staten reden zijn om goedkeuring aan het beheerplan te onthouden.

*c. Terughoudende toetsing*

De toetsing die gedeputeerde staten in het kader van de goedkeuring verrichten, is een terughoudende toetsing. De bestuursrechter dient vervolgens eveneens terughoudend te toetsen of gedeputeerde staten in redelijkheid tot de goedkeuring van het beheerplan hebben kunnen overgaan. Zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 februari 2004:

---

84 Verburg 1995, p. 351.

85 Zie art. 4.1 lid 1 Wro voor de provinciale verordening respectievelijk art. 4.3 lid 1 Wro voor de AMvB.

86 Het gaat dan hoofdzakelijk om strijdigheid met hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer.

> 'Hetgeen appellanten aanvoeren komt er kort gezegd op neer dat appellanten de door het waterschap noodzakelijk geachte wijzigingen in het waterhuishoudkundig systeem ongemotiveerd van de hand wijzen. Hierin zijn geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat het waterbeheersplan in strijd is met artikel 9, tweede lid, van de WWH. Evenmin biedt het betoog van appellanten aanknopingspunten voor het oordeel dat de rechtbank niet met juistheid heeft geoordeeld dat het college, dat het plan (terughoudend) toetst, in redelijkheid tot goedkeuring van het waterbeheersplan heeft kunnen overgaan.'[87]

Daarmee is sprake van een dubbele terughoudende toetsing, waardoor het waterschapsbestuur bij de vaststelling van beheerplannen relatief veel beleidsvrijheid heeft.

#### *4.4.3.2 Verticale doorwerking van strategische waterplannen naar beheerplannen*

De verticale doorwerking van het nationale waterplan naar de beheerplannen van de rijksbeheerder en de waterschappen is niet wettelijk geregeld. In de Wwh was nog wel neergelegd dat bij de vaststelling van het rijksbeheerplan rekening moest worden gehouden met het nationale waterplan (de Nota Waterhuishouding). De memorie van toelichting merkt hierover op dat dit dusdanig voor de hand ligt dat nadere regeling in de Waterwet daaromtrent niet noodzakelijk is.[88] Aangezien de Minister van V&W zowel het nationale waterplan als het rijksbeheerplan (mede) vaststelt, ligt het naar mijn oordeel voor de hand dat bij de vaststelling van het rijksbeheerplan rekening wordt gehouden met het nationale waterplan. De minister kan immers niet ongemotiveerd van zijn eigen beleid afwijken. Wanneer er sprake is van een in het nationale waterplan opgenomen beleidsregel is de minister daaraan bij de vaststelling van het beheerplan zelfs in vergaande mate gebonden.[89]

De doorwerking van het nationale waterplan naar de beheerplannen van de waterschapsbesturen kan gestalte krijgen over de band van de verplicht goedkeuring van het beheerplan door gedeputeerde staten. Zij zullen bij het goedkeuringsbesluit immers ook het nationale waterplan als toetsingskader bij de besluitvorming betrekken. Daarnaast heeft het Rijk de bevoegdheid om algemene instructies en in concrete gevallen aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van de beheerplannen van de waterschappen of het goedkeuringsbesluit van de gedeputeerde staten, mits bovenregionale belangen of internationale verplichtingen dat noodzakelijk maken.[90]

In tegenstelling tot de doorwerking van het nationale waterplan naar de beheerplannen, is de verticale doorwerking van de regionale waterplannen naar de beheerplannen van de waterschapsbesturen wel wettelijk geregeld. De waterschapsbesturen moeten ingevolge art. 4.6 lid 1 Waterwet bij de vaststelling van

---

87 ABRvS 25 februari 2004, *AB* 2004, 122, m.nt. AvH.
88 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 35.
89 Zie art. 4:84 Awb.
90 Zie art. 3.11 lid 2 en art. 3.13 Waterwet.

hun beheerplannen namelijk rekening houden met de regionale waterplannen. De achterliggende gedachte van deze verplichting is dat het beheerplan van de waterschappen moet worden ingebed in de bredere belangenafweging die door de algemene provinciale democratie moet worden verricht.
De verplichting om bij beheerplannen rekening te houden met regionale waterplannen zou om dezelfde redenen kunnen vervallen als de verplichting om bij regionale waterplannen rekening te houden met het nationale waterplan.[91] Het ligt immers voor de hand dat het regionale waterplan als toetsingskader bij goedkeuring van het beheerplan fungeert. Bovendien beschikken de provinciale bestuursorganen over meer dan voldoende sturingsinstrumenten om het provinciale waterbeleid te laten doorwerken in de beheerplannen van de waterschapsbesturen. Provinciale staten kunnen algemene instructies en gedeputeerde staten kunnen concrete aanwijzingen geven omtrent de inhoud van beheerplannen. Indien het waterschapsbestuur niet aan de aanwijzing van gedeputeerde staten voldoet, kunnen gedeputeerde staten het beheerplan ingevolge art. 3.12 lid 4 Waterwet zelfs in plaats en ten laste van het waterschapsbestuur vaststellen.

*4.4.3.3 Horizontale doorwerking van beheerplannen naar de Wro*

Anders dan strategische waterplannen zijn de beheerplannen van de beheerders niet van rechtswege als structuurvisies in de zin van de Wro aangemerkt. Voor zover ruimtelijke relevant operationeel waterbeleid wordt opgenomen in het nationale waterplan, werkt dat beleid als structuurvisie door in het Wro-spoor. Wordt hetzelfde beleid opgenomen in een rijksbeheerplan dan is er van doorwerking naar het ruimtelijke beleid echter geen sprake. Het karakter van het beleid is niet van belang voor de doorwerking van het waterbeleid naar het ruimtelijke spoor. Van belang is in welk plan dat beleid is opgenomen. Dat volgens de memorie van toelichting bij de Waterwet niet altijd een scherp onderscheid kan worden gemaakt tussen strategisch en operationeel beleid, is voor de planologische doorwerking van het waterbeleid dan ook niet relevant.[92]
De wijze waarop de beheerplannen doorwerken naar het ruimtelijke spoor is afhankelijk van de beheerder die het beheerplan heeft vastgesteld. Voor de doorwerking op nationaal niveau is van belang dat de ruimtelijke aspecten van rijksbeheerplannen anders dan de ruimtelijke aspecten van het nationale waterplan niet mede worden vastgesteld door de Minister van VROM. Voor zover de ruimtelijke aspecten van een rijksbeheerplan voortvloeien uit het nationale waterplan, heeft de Minister van VROM het plan mede vastgesteld en is dat plan van rechtswege een rijksstructuurvisie, zodat hij daar bij de uitoefening van zijn Wro-bevoegdheden niet ongemotiveerd van kan afwijken. Bevat het rijksbeheerplan echter ruimtelijke aspecten die niet voortvloeien uit het nationale waterplan, dan is de Minister van VROM daaraan bij de uitoefening van zijn Wro-bevoegdheden niet gebonden. Hoewel de rijksbeheerder daartoe niet wettelijk verplicht is, zal hij alvorens een beheerplan vast te stellen overleg voeren met

---

91 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 35.
92 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 32.

zijn ambtsgenoot van VROM. Doet hij dat niet, dan is de kans aanwezig dat de ruimtelijke aspecten van het beheerplan niet kunnen worden uitgevoerd. Voor zover decentrale overheden geen planologische medewerking willen verlenen aan de uitvoering van het rijksbeheerplan, heeft de rijksbeheerder de Minister van VROM nodig om die medewerking in het Wro-spoor te verkrijgen. De Minister van VROM kan namelijk ter uitvoering van de ruimtelijke aspecten van het beheerplan zijn sturings- en interventiebevoegdheden uit de Wro aanwenden om de decentrale overheden tot planologische medewerking te dwingen of zelf de benodigde planologische toestemming te verlenen.[93]

De beheerplannen van de waterschapsbesturen werken niet van rechtswege door naar de Wro. Waterschapsbesturen zullen in eerste instantie proberen om het in hun beheerplan voorgenomen beleid met de gemeenten af te stemmen. De Waterwet verplicht daar ook toe. Ingevolge art. 3.8 Waterwet dienen de waterschappen en gemeenten immers zorg te dragen voor de afstemming van taken en bevoegdheden met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer. Deze samenwerkingsverplichting ziet ook op samenwerking tussen waterschappen en gemeenten in brede zin. Het kan daarbij gaan om stedelijke wateroverlast, de operationalisering van de één-loketgedachte, maar ook om een betere beleidsmatige afstemming van het waterbeleid en het ruimtelijkeordeningsbeleid.[94]
Komen het waterschapsbestuur en de gemeentelijke gezag er onderling niet uit dan zal op provinciaal niveau een beslissing moeten worden genomen.[95] De waterschappen zijn dan afhankelijk van de mate waarin de gedeputeerde staten bereid zijn om hun toezichtbevoegdheden van de Wro uit te oefenen ten behoeve van de uitvoering van het beheerplan.[96] Ook kunnen provinciale staten in voorkomende gevallen bij de uitvoering van het beheerplan van het waterschap te hulp schieten door het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan of een provinciaal projectbesluit. Waar de rijksbeheerder voor de uitvoering van de ruimtelijke aspecten van zijn beheerplannen afhankelijk is van de Minister van VROM, is het waterschapsbestuur daarvoor afhankelijk van de provinciale organen.

---

93 Het gaat dan om de pro- en reactieve aanwijzingsbevoegdheid (art. 4.4 en 3.8 lid 6 Wro), de bevoegdheid om algemene regels te stellen (art. 4.3 Wro) en de bevoegdheid om inpassingsplannen en projectbesluiten vast te stellen (art. 3.28 en art. 3.29 Wro).

94 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 18.

95 Vgl. *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 18 en *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 6, p. 19-20.

96 Indien het de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk betreft waarop de projectprocedure van paragraaf 5.2 van de Waterwet van toepassing is, kunnen gedeputeerde staten gebruikmaken van hun plaatsvervangende besluitbevoegdheid ex art. 5.11 om de gemeentelijke planologische weg te nemen als de gemeentelijke organen daartoe niet bereid zijn. Zie hoofdstuk 5.

Een door gedeputeerde staten goedgekeurd beheerplan kan naar mijn mening van belang zijn voor het provinciale ruimtelijke beleid. Immers, door de goedkeuring van het beheerplan, waarbij gedeputeerde staten ook worden geacht het (provinciale) ruimtelijke beleid te betrekken, geven gedeputeerde staten aan dat zij in beginsel met de beleidsvoornemens van het waterschap kunnen instemmen. In zoverre worden de ruimtelijke aspecten van het beheerplan door de goedkeuring van gedeputeerde staten van belang voor de uitoefening van Wro-bevoegdheden door gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten kunnen mijns inziens dan ook niet zonder deugdelijke motivering afzien van gebruik van hun toezichtbevoegdheden uit de Wro indien gemeentelijke planologische besluiten de uitvoering van een goedgekeurd beheerplan doorkruisen. Zo zouden gedeputeerde staten niet mogen toestaan dat er in een bepaald gebied een woonfunctie wordt gesitueerd, terwijl zij een beheerplan hebben goedgekeurd waarin de beheerder datzelfde gebied heeft aangewezen als zoekgebied voor tijdelijke waterberging.

## 4.5 HET GEMEENTELIJKE RIOLERINGSPLAN EN DE GEMEENTELIJKE WATERTAKEN

### 4.5.1 AFVLOEIEND HEMELWATER

De gemeente heeft een zorgplicht voor de doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en voor het voorkomen en ongedaan maken van structurele grondwaterproblemen. Gemeenten hebben bij de invulling van die zorgplichten een grote mate van beleidsvrijheid. In het gemeentelijke rioleringsplan zal de gemeenteraad moeten aangeven op welke wijze de gemeente aan zijn zorgplichten invulling wil geven. Meer concreet zal uit het rioleringsplan moeten blijken in hoeverre van de perceeleigenaar zelf maatregelen kunnen worden verwacht om afvloeiend hemelwater in te zamelen en te verwerken, en welke voorzieningen de gemeente voornemens is te treffen ten behoeve van een doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater.[97] Verwerking van afvloeiend hemelwater kan op verschillende manieren, zoals door middel van: infiltratie in het grondwater, afvoer naar een oppervlaktewater met behulp van een hemelwaterriool, afvoer op het gemeentelijke vuilwaterriool, etc. Voor elk van deze verwerkingswijzen moet worden beschreven welke voorzieningen worden getroffen. Ook dient in het rioleringsplan te worden beschreven op welke wijze het onderhoud wordt verricht.

### 4.5.2 GRONDWATEROVERLAST

Eveneens zal in het rioleringsplan moeten worden omschreven welke maatregelen de gemeenteraad voornemens is te treffen in het openbare gemeentelijke

---

[97] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 578, nr. 3, p. 12. Zie ook Jong 2009.

gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand in stedelijk gebied te voorkomen of te beperken. Ook daarbij heeft de gemeenteraad veel beleidsvrijheid. Wanneer de gemeenteraad van oordeel is dat de zorg voor het stedelijk grondwater in voorkomend geval bij het waterschap of de provincie berust of het treffen van maatregelen door de gemeenten niet doelmatig is, zal dat naar mijn oordeel in het rioleringsplan moeten worden gemotiveerd. De zorgplicht wordt immers bij de gemeente gelegd, tenzij waterschap of provincie daarmee is belast of dat niet doelmatig is. De gemeenteraad zal moeten motiveren waarom hij van oordeel is dat de zorgplicht niet op de gemeente rust. Uiteindelijk bepaalt de wet – al dan niet na interpretatie door de rechter – welk orgaan verantwoordelijk is voor het voorkomen van nadelige gevolgen van grondwater in stedelijk gebied.

Ter voorkoming van structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming, speelt de ruimtelijke ordening een belangrijke rol. Door in grondwateroverlastgevoelige gebieden geen kapitaalintensieve functies toe te staan, kunnen nadelige gevolgen van de grondwaterstand worden voorkomen. Wil men in die gebieden toch dergelijke functies toestaan, dan zal men moeten aangeven op welke wijze die (mogelijk) nadelige gevolgen zullen worden weggenomen. Omdat hierover door de gemeenteraad beleidsuitspraken moeten worden opgenomen in het rioleringsplan, kunnen die uitspraken, afhankelijk van hun formulering, van belang zijn bij de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid (of projectbesluitbevoegdheid) door de gemeenteraad. De gemeenteraad kan immers niet zonder meer afwijken van zijn eigen ruimtelijke beleid. Dat dit beleid is neergelegd in het rioleringsplan, is daarbij niet van belang. Door de verplichting om maatregelen in het rioleringsplan neer te leggen waarmee structureel nadelige effecten voor de bestemming moeten worden voorkomen, zal de stedelijke waterproblematiek mogelijk een belangrijkere rol gaan spelen in de planologische besluitvorming.

Ook de wijze waarop de gemeente van plan is bestaande structurele grondwaterproblemen op te lossen, zal in het verbrede rioleringsplan moeten worden opgenomen. Dat kunnen inrichtingsmaatregelen zijn, zoals het voorschrijven in een bestemmingsplan (of als voorwaarde stellen aan het projectbesluit) van een minimaal vloerpeil, een waterdoorlatende toplaag of een verbod op onderkeldering. Ook kunnen technische maatregelen, zoals beïnvloeding van het grondwaterpeil door middel van drainagebuizen, afvoergeulen en wadi's, in het vooruitzicht worden gesteld.

Voor zover de maatregelen of beleidsuitspraken die in het rioleringsplan worden opgenomen ruimtelijke aspecten hebben, kunnen deze bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro een rol spelen. Afhankelijk van de concreetheid van de formulering van de maatregelen of beleidsuitspraken is de doorwerking naar het Wro-spoor sterker of zwakker. Omdat het rioleringsplan evenals de beheerplannen slechts een indicatief beleidsplan is en dus niet op (publiekrechtelijk) rechtsgevolg is gericht, staat tegen rioleringsplannen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Ingevolge art. 4.24 Wm kunnen gedeputeerde staten een aanwijzing geven omtrent de inhoud van het gemeentelijke rioleringsplan. Wanneer zij van oordeel zijn dat de gemeenteraad ten onrechte de zorgplicht voor stedelijk grondwater bij het waterschap of de provincie in de schoenen schuift, of zij anderszins van oordeel zijn dat in het rioleringsplan verkeerde beleidskeuzes worden gemaakt, kunnen zij de gemeenteraad een aanwijzing geven. De grondslag van een dergelijke aanwijzing zou bijvoorbeeld kunnen worden gevonden in het regionale waterplan van de provincie, maar noodzakelijk is dat niet.
Bij de aanwijzing wordt een termijn gesteld waarbinnen het plan in overeenstemming met de aanwijzing is gebracht. In de Wm ontbreekt echter een sanctie op het niet tijdig opvolgen van een aanwijzing, zodat onduidelijk is wat de rechtsgevolgen daarvan zijn. De Waterwet kiest in dergelijke gevallen bijvoorbeeld voor het ontstaan van een plaatsvervangende beslisbevoegdheid voor gedeputeerde staten.[98] Van de aanwijzingsbevoegdheid op grond van art. 3.12 Waterwet kunnen gedeputeerde staten in dit geval niet gebruikmaken, aangezien dergelijke aanwijzingen uitsluitend kunnen worden gegeven aan het waterschapsbestuur.

### 4.5.3 AFSTEMMINGSVERPLICHTING TAKEN EN BEVOEGDHEDEN GEMEENTE EN WATERSCHAP

Omdat het gemeentelijke beleid waarin de gemeente invulling geeft aan haar zorgplichten voor het afvloeiende hemelwater en structurele stedelijke grondwateroverlast in grote mate samenhangt met het watersysteembeheer van de regionale beheerder, dienen het waterschap en de gemeente hun beleid op elkaar af te stemmen.[99] Het waterakkoord als bedoeld in art. 3.7 Waterwet leent zich niet voor het vastleggen van afspraken over die afstemming. Waterakkoorden als bedoeld in art. 3.7 Waterwet moeten immers worden gesloten tussen beheerders binnen hetzelfde stroomgebieddistrict. Daarin dienen zij de overstijgende aspecten van beheer in hun beheersgebied ten opzichte van elkaar regelen, voor zover dat met het oog op een samenhangend en doelmatig waterbeheer noodzakelijk is. Weliswaar kunnen de beheerders een ander openbaar gezag uitnodigen om aan het waterakkoord deel te nemen, maar alleen voor zover dat gezag een waterstaatkundige taak uitoefent die niet door de beheerders wordt vervuld. Niet duidelijk is echter wat art. 3.7 lid 2 Waterwet verstaat onder ‘waterstaatkundige taken’. Zijn dat taken in het kader van het *waterbeheer* of taken in het kader van het *beheer* van watersystemen?[100] Hierdoor is dus niet duidelijk welke openbare gezagen kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan een waterakkoord. Blijkens de wetgeschiedenis dienen waterschappen en gemeenten hun bestuurlijke afspraken te baseren op art. 3.8 Waterwet.[101] In art. 3.8 Waterwet wordt

---

98 Zie art. 3.12 Waterwet.
99 Art. 3.8 Waterwet verplicht ook tot deze afstemming.
100 Zie Van Rijswick 2007, p. 29. Zie voor het onderscheid tussen *waterbeheer* en *beheer* paragraaf 1.2.
101 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 18 en p. 26-27.

waterschappen en gemeenten opgedragen zorg te dragen voor de afstemming van hun taken en bevoegdheden voor zover dat nodig is voor een doelmatig en samenhangend waterbeheer. Deze bepaling is volgens de toelichting zelfs expliciet opgenomen om het onderscheid tussen de (vormvrije) bestuurlijke samenwerkingsafspraken tussen gemeenten en waterschappen en waterakkoorden te benadrukken.[102] Daaruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat het niet de bedoeling is dat waterschappen en gemeenten hun bestuurlijke afspraken over de afstemming van taken en bevoegdheden in het waterbeheer in een bestuursakkoord in de zin van art. 3.7 Waterwet neerleggen. Dat zou impliceren dat de gemeentelijke zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en grondwater door de wetgever niet kunnen worden aangemerkt als waterstaatkundige taken in de zin van art. 3.7 lid 2 Waterwet. Bovendien is dat een indicatie dat uitsluitend beheerders van watersystemen kunnen deelnemen aan waterakkoorden in de zin art. 3.7 Waterwet.[103]

Het feit dat gemeenten en waterschappen hun afspraken over de afstemming van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer waarschijnlijk niet in een waterakkoord kunnen neerleggen, betekent natuurlijk niet dat zij geen buitenwettelijke overeenkomsten kunnen sluiten. Volgens de toelichting bij art. 3.8 Waterwet kunnen deze vormvrije bestuurlijke afspraken desgewenst worden gecombineerd met de tussen de waterbeheerders te sluiten waterakkoorden.[104] Naar mijn oordeel is er niets op tegen als ook gemeentebesturen kunnen worden uitgenodigd voor deelname aan een waterakkoord. Het moet dan wel gaan om de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Wanneer de waterschappen en gemeenten geen afspraken maken of tegengesteld beleid voeren, zal de provincie met behulp van haar toezichtinstrumentarium uit de Waterwet enerzijds en de Wro en Wm anderzijds het beleid van het waterschap en de gemeente inhoudelijk op elkaar kunnen afstemmen.[105]

Indien bijvoorbeeld de gemeente kiest voor het afvoeren van al het afvloeiende hemelwater naar een oppervlaktewater van het waterschap, zal het waterschap als beheerder moeten zorgen voor een grotere opvangcapaciteit, wanneer door de extra lozingen op het desbetreffende oppervlaktewater de wateroverlastnormen worden overschreden. Kiest de gemeente voor de afvoer van al het afvloeiende hemelwater naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie, dan heeft dat vanzelfsprekend ook gevolgen voor de zuivering(scapaciteit) waarvoor het waterschap

---

[102] *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 18.

[103] Daarop wijst ook de toelichting bij de motie Van den Berg, waarmee de mogelijkheid om een ander openbare gezag met een waterstaatkundige taak uit te nodigen om deel te nemen aan een waterakkoord werd geïntroduceerd in art. 17 lid 1 Wwh. Doel van de motie was ook andere waterstaatkundige beheerders, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan infrastructurele beheerders, zoals vaarwegbeheerders en/of havenbeheerders, nauwer bij de vaststelling van waterakkoord te betrekken Zie *Kamerstukken II* 1987/88, 17 367, nr. 19. Met de motie werd dus niet beoogd om een instrument voor de afstemming van de taken en bevoegdheden van waterschappen en gemeenten in het leven te roepen.

[104] *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 18.

[105] *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 18.

ingevolge art. 3.4 Waterwet in beginsel verantwoordelijk is. Ook in het kader van de voorkoming en beperking van grondwateroverlast zal het beleid van gemeente en waterschap moeten worden afgestemd. In de eerste plaats om te bepalen wie voor welke soort grondwateroverlast verantwoordelijk is. Daarnaast kan de wijze waarop de gemeente overtollig grondwater wil verwerken van belang zijn voor het watersysteem.

De afstemmingsplicht van art. 3.8 Waterwet is algemeen omschreven en daardoor bestuursrechtelijk lastig af te dwingen. Wanneer er zich grondwateroverlast of hemelwateroverlast voordoet, zou deze verplichting echter in het kader van het civielrechtelijk aansprakelijkheidsrecht voor gelaedeerden extra mogelijkheden kunnen bieden om hun schade te verhalen. Bij onduidelijkheid over de vraag welke overheid aansprakelijk is voor de geleden schade zou de gelaedeerde door het inroepen van deze wettelijke afstemmingsverplichting zijn schade mogelijk op beide overheden kunnen verhalen. Wanneer niet op voorhand duidelijk is welke overheid aansprakelijk is voor de schade zou het, gelet op de afstemmingsverplichting, op de weg van de beide overheden moeten liggen om daarover afspraken te maken en hun bevoegdheden en taken op elkaar af te stemmen, zo zou kunnen worden geredeneerd. De afstemmingsverplichting zou op deze wijze mogelijk kunnen leiden tot een hoofdelijke aansprakelijkheid van gemeente en waterschap voor de geleden schade,[106] in gevallen waarin aan alle vereisten voor een geslaagd beroep op schadevergoeding op grond van een onrechtmatige daad is voldaan.[107]

## 4.6 DE RICHTLIJN OVERSTROMINGSRISICO'S EN HET PLANSTELSEL

De Richtlijn overstromingsrisico's (Ror)[108] heeft tot doel een kader te scheppen voor de beoordeling en het beheer van overstromingen. De richtlijn roept voor de lidstaten een aantal verplichtingen in het leven die zijn geïmplementeerd in het planstelsel van de Waterwet. Evenals de inhoudelijke verplichtingen van andere kaderstellende Europese waterrichtlijnen, zoals de KRW, worden de inhoudelijke verplichtingen van de Ror in het Waterbesluit geïmplementeerd. De wetgever heeft ervoor gekozen om in hoofdstuk 4 van de Waterwet uitsluitend de essentialia van het planstelsel te regelen.[109] Alvorens op de implementatie van deze richtlijn in te gaan, zullen allereerst de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen worden besproken.

---

106 Zie voor hoofdelijke aansprakelijkheid art. 6:6 BW.

107 Zie voor aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van wateroverlast of overstromingen ook paragraaf 3.6.1.

108 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (*PbEU* 2007, L 288/27 e.v.). Zie uitgebreider over de Richtlijn overstromingsrisico's: Van Rijswick e.a 2008, p. 444-472.

109 Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 19-20.

### 4.6.1 DE RICHTLIJN OVERSTROMINGSRISISCO'S

Ingevolge art. 7 Ror dienen lidstaten op basis van overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten per stroomgebieddistrict gecoördineerde overstromingsrisicobeheerplannen vast te stellen voor de gebieden waarvan de lidstaten op basis van een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling hebben geconcludeerd dat daarvoor een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of redelijkerwijs kan worden verwacht.[110]
In de overstromingsrisicobeheerplannen moeten de lidstaten adequate doelstellingen vaststellen voor het beheer van de overstromingsrisico's in de overstromingsrisicogebieden, met de nadruk op de vermindering van de potentiële negatieve gevolgen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid, en de verkleining van de kans op overstromingen. Daarnaast moeten ook de maatregelen waarmee die doelstellingen zullen worden verwezenlijkt in het plan worden opgenomen.
Deel A van de bijlage vermeldt welke onderdelen de overstromingsrisicobeheerplannen die voor de eerste maal worden vastgesteld nog meer moeten bevatten. Het gaat om een aanduiding van de gebieden (op kaart) waarvan de lidstaat heeft geconcludeerd dat er een potentieel overstromingsrisico bestaat en de redenen die tot die conclusie hebben geleid. Ook de opgestelde overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten en de conclusies die daaruit moeten worden getrokken, dienen in het plan te worden opgenomen. In geval van gedeelde stroomgebieden of deelstroomgebieden, zal de lidstaat een beschrijving moeten geven van de methodologie voor de kosten-batenanalyse, die wordt gebruikt bij het beoordelen van maatregelen met grensoverschrijdende gevolgen, wanneer deze methodologie beschikbaar is.
Onder II van bijlage A worden de verplichte elementen genoemd met betrekking tot de uitvoering van het overstromingsrisicobeheerplan. In het plan moet een beschrijving worden opgenomen van prioriteiten en de wijze waarop de vorderingen bij de uitvoering van het plan zullen worden gevolgd. Tevens zal het plan de bevoegde autoriteiten moeten vermelden en moet een samenvatting van de maatregelen worden opgenomen die op het gebied van publieke voorlichting en inspraak zijn getroffen. In het plan moeten het coördinatieproces binnen internationale stroomgebieddistricten en het coördinatieproces met de KRW worden beschreven, uiteraard alleen voor zover daarvan sprake is geweest.
In de overstromingsrisicobeheerplannen dient rekening te worden gehouden met relevante aspecten, zoals kosten en baten, omvang van overstromingen en waterafvoerroutes, gebieden waar overstromingswater zou kunnen worden vastgehouden (zoals natuurlijke overstromingsgebieden), de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW, bodem- en waterbeheer, ruimtelijke ordening, grondge-

[110] Zie voor een uitgebreide beschrijving van het maken van een overstromingsrisicobeoordeling, de aanwijzing van overstromingsrisicogebieden, de daarvoor vast te stellen *overstromingsgevaarkaarten* en *overstromingsrisicokaarten* en de op basis daarvan vast te stellen overstromingsrisicobeheerplannen: Van Rijswick e.a. 2008, p. 453-455.

bruik, natuurbehoud, scheepvaart en haveninfrastructuur. Deze niet-limitatieve opsomming van aspecten brengt tot uitdrukking dat een doelmatig overstromingsrisicobeheer moet worden geïntegreerd in andere daarvoor relevante beleidsterreinen. Nauwe coördinatie met de KRW en andere maatregelen die van invloed zijn op het overstromingsrisicobeheer alsook met maatregelen die juist gevolgen kunnen ondervinden van het overstromingsrisicobeheer, is volgens de richtlijn noodzakelijk.[111]
Alle facetten van overstromingsrisicobeheer moeten in de overstromingsrisicobeheerplannen aan de orde komen, met speciale nadruk op preventie, bescherming en paraatheid, met inbegrip van de voorspelling van overstromingen en systemen gericht op de vroegtijdige waarschuwing voor overstromingen. De kenmerken van het betrokken (deel)stroomgebied dienen daarbij in beschouwing te worden genomen.
Overstromingsrisicobeheerplannen kunnen tevens voorzien in de bevordering van een duurzaam grondgebruik en de verbetering van voorzieningen om water vast te houden. Daarmee is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de maatregelen in het kader van overstromingsrisicobeheer tevens kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarbij kan worden gedacht aan de aanleg van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied waarmee tevens een bijdrage wordt geleverd aan de beperking van de gevolgen van periode van droogte, de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam gebruik van water (art. 1 lid 1 sub e KRW) of aan het herstel of behoud van waterafhankelijke soorten of habitats (art. 6 Hbr). Maatregelen in het kader van de trits 'vasthouden – bergen – afvoeren' kunnen daarvan eveneens een illustratie zijn. Het gecontroleerd onder water zetten van bepaalde gebieden in tijden van hoogwater wordt in de Richtlijn overstromingsrisico's ook uitdrukkelijk als mogelijke maatregel genoemd.

De richtlijn bepaalt niet welke maatregelen de lidstaten in hun overstromingsrisicobeheerplannen moeten opnemen, maar bevat wel de verplichting om daarin geen maatregelen op te nemen die door hun omvang en gevolgen leiden tot een *aanzienlijke* toename van het overstromingsrisico's in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen andere landen binnen hetzelfde stroomgebied of deelstroomgebied.
Cruciaal voor de beantwoording van de vraag of een maatregel in het plan mag worden opgenomen, is wanneer de maatregel leidt tot een aanzienlijke toename van het overstromingrisico. Blijkbaar lijkt de richtlijn een geringe toename van het overstromingsrisico in andere landen toe te staan. Op voorhand is moeilijk in te schatten in welke mate een toename van het overstromingsrisico op grond van de Richtlijn overstromingsrisico's is toegestaan. Het Hof van Justitie van de EG zal uiteindelijk moeten bepalen in welke mate een maatregel in het kader

[111] Zie art. 8 Ror.

van het overstromingsrisicobeheer mag leiden tot een toename van het overstromingsrisico in een ander land binnen hetzelfde (deel)stroomgebied.
Bovendien lijkt de solidariteitsverplichting, zoals deze in art. 7 lid 4 Ror is opgenomen, een beperkte betekenis te hebben. In de eerste plaats omdat de solidariteitsverplichting niet zo ver lijkt te gaan dat de lidstaten ook verplicht zijn om een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in een ander land te *voorkomen*. Wanneer ten gevolge van een natuurlijk proces de bergings- of afvoercapaciteit van een rivier beperkt wordt, kan het overstromingsrisico zonder ingrijpen van de lidstaat in een ander benedenstrooms gelegen lidstaat toenemen. De lidstaat waarbinnen de bergings- of afvoercapaciteit wordt beperkt is, gelet op de tekst van art. 7 lid 4 Ror, niet verplicht om deze beperking van de bergings- of afvoercapaciteit te voorkomen of ongedaan te maken. Wel kunnen lidstaten en niet-lidstaten daarover onderling afspraken maken. De overeengekomen maatregelen om een afname van de bergings- en afvoercapaciteit ten gevolge van een natuurlijk proces te voorkomen of ongedaan te maken, kunnen door de lidstaat in zijn overstromingsrisicobeheerplan worden opgenomen.
Daarnaast lijkt de beperkte betekenis te kunnen worden afgeleid uit de wijze waarop de solidariteitsverplichting in art. 7 lid 4 Ror is geformuleerd. Het feit dat in overstromingsrisicobeheerplannen geen maatregelen mogen worden opgenomen die het overstromingsrisico in andere landen aanzienlijk vergroten, betekent strikt genomen immers nog niet dat het lidstaten niet is toegestaan om dergelijke maatregelen te treffen. Naar valt aan te nemen zal het Hof van Justitie van de EG deze bepaling echter zodanig uitleggen dat dergelijke maatregelen evenmin mogen worden getroffen. Een andere uitleg zou er namelijk toe leiden dat de solidariteitsverplichting in de praktijk niets voorstelt.
Tot slot kunnen ook (en misschien wel juist) andere handelingen dan maatregelen in het kader van het overstromingsrisicobeheer leiden tot een toename van overstromingsrisico's in andere landen binnen hetzelfde (deel)stroomgebied. Indien in de stroomopwaarts gelegen lidstaten op grote schaal bebouwing of andere activiteiten in de uiterwaarden wordt toegelaten, kan het overstromingsrisico ten gevolge van de beperking van de voor de benedenstrooms gelegen landen binnen hetzelfde stroomgebied toenemen. Op deze andere handelingen en maatregelen is volgens de tekst van de richtlijn de solidariteitsverplichting niet van toepassing. Jurisprudentie van het Hof van Justitie ten aanzien van de solidariteitsverplichting zal meer duidelijkheid moeten verschaffen over de exacte reikwijdte van de solidariteitsverplichting.

De lidstaten moeten erop toezien dat de overstromingsrisicobeheerplannen uiterlijk op 22 december 2015 voltooid en bekendgemaakt zijn. Daarbij is aangesloten bij het tijdstip waarop de stroomgebiedsbeheersplannen op grond van Europese Kaderrichtlijn Water bekend moeten zijn gemaakt. De lidstaten kunnen ingevolge art. 13 lid 3 Ror besluiten om overstromingsrisicobeheerplannen te gebruiken die vóór 22 december 2010 zijn voltooid, mits de inhoud van dat plan voldoet aan de in art. 7 Ror opgenomen vereisten.
Overstromingsrisicobeheerplannen dienen uiterlijk op 22 december 2021 te worden opgesteld en daarna om de zes jaar te worden getoetst en zonodig

bijgesteld (art. 14 lid 3 Ror). In de herziene overstromingsrisicobeheerplannen dient tevens een overzicht te worden geboden van wijzigingen of bijstellingen die zijn aangebracht ten opzichte van de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan. Tevens dient daarin een samenvatting van de (zesjaarlijkse) toetsingen van de overstromingsrisicobeoordeling, de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en de overstromingsrisicobeheerplannen te worden opgenomen. Verder dient een beoordeling te worden opgenomen van de vooruitgang die met het oog op het verwezenlijken van de in de overstromingsrisicobeheerplannen opgenomen doelstellingen is geboekt alsmede een beschrijving van de extra maatregelen die zijn getroffen onder de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan.[112]

### 4.6.2 CYCLUS VAN NORMERING, TOETSING EN PLANNING

De voorbereiding van een overstromingsrisicobeheerplan bestaat uit drie fases. In de eerste fase dienen op basis van een voorlopige risicobeoordeling de gebieden te worden aangewezen waar een aanzienlijk overstromingsrisico bestaat (de zogenaamde overstromingsrisicogebieden).[113] Vervolgens worden voor de overstromingsrisicogebieden overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten opgesteld, die de basis vormen voor het vaststellen van prioriteiten en technische, financiële en politieke besluiten die in het overstromingsrisicobeheer worden genomen (fase 2). Aan de hand van deze kaarten dienen voor de betrokken stroomgebieddistricten, met inbegrip van kustgebieden, uiteindelijk de overstromingsrisicobeheerplannen te worden opgesteld. In de beheerplannen worden de doelstellingen voor het beheer van de overstromingsrisico's in de (deel)stroomgebieden vastgesteld en worden de maatregelen opgenomen waarmee de lidstaat die doelstellingen wil verwezenlijken (fase 3). Na zes jaar dient te worden getoetst in hoeverre de bovengenoemde producten nog up-to-date zijn. Voor zover dat niet het geval is, zullen deze moeten worden aangepast. Deze driefasencyclus dient om de zes jaar te worden herhaald.

De verplichting om deze zesjaarlijkse cyclus te doorlopen is opgenomen in de Waterwet, het Waterbesluit en de daarop gebaseerde waterregeling.[114] Volgens de toelichting bij het Waterbesluit is afgezien gezien van het verrichten van een voorlopige risicobeoordeling, omdat in alle (deel)stroomgbieden in Nederland, gelet op de geomorfologische kenmerken, overstromingsrisico's te verwachten zijn. Dat betekent volgens de toelichting echter niet dat heel Nederland als risicogebied is aangewezen. De risicogebieden, waarvoor de overstromingsrisi-

---

[112] Zie Bijlage B bij de Richtlijn overstromingsrisico's.

[113] Overstromingsrisicogebieden zijn de gebieden die de lidstaten op grond van artikel 5 Ror aan de hand van de uitkomsten van de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling (artikel 4 Ror) moeten aanwijzen.

[114] Ingevolge artikel 4.3 lid 1 Waterwet kunnen bij of krachtens AMvB regels worden gesteld omtrent de voorbereiding, vormgeving, inrichting en inhoud van het nationale waterplan. Zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 19-20 en p. 25.

cobeheerplannen worden vastgesteld, zullen op de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten zichtbaar worden gemaakt. Art. 13 lid 1 sub a Ror maakt het mogelijk om af te zien van een risicobeoordeling, indien vóór 22 december 2010 reeds een risicobeoordeling is vastgesteld voor welke gebieden een overstromingrisico bestaat of kan worden verwacht en deze overeenkomstig art. 5 lid 1 Ror zijn ingedeeld bij de overstromingsrisicogebieden. Om een beroep op deze uitzondering te kunnen doen zullen overstromingskaarten, waarop de risicogebieden zijn aangegeven, wel vóór 22 december 2010 moeten zijn vastgesteld.
Ingevolge art. 4.7 Waterbesluit dienen gedeputeerde staten zorg te dragen voor de totstandkoming van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten overeenkomstig de eisen die daaraan door art. 6 Ror worden gesteld.[115] Ten minste twee jaar voor de vaststelling van het overstromingsrisicobeheerplan moeten deze kaarten zijn vastgesteld. De kaarten moeten overeenkomstig de Ror ten minste eenmaal in de zes jaar worden herzien.[116] Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorbereiding, de vormgeving en het beheer van de kaarten. De informatie die gedeputeerde staten nodig hebben voor het opstellen van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten dienen waterschapsbesturen ingevolge art. 3.4 lid 5 Waterbesluit te verstrekken.[117] Die informatie zal onder meer afkomstig zijn van veiligheidsbeoordelingen die de waterschappen bij of krachtens art. 2.12 en 2.14 Waterwet moeten verrichten en de risicokaarten die de provincies op grond van de Wet rampen en zware ongevallen moeten vaststellen.

Ter voorbereiding op het nationale waterplan dienen de ontwerpen voor de overstromingsrisicobeheerplannen door de Minister van V&W ingevolge art. 4.3 lid 1 sub d Waterbesluit een jaar vóór het begin van de periode waarop de plannen betrekking hebben ter inzage te worden gelegd. De informatie die nodig is voor de vaststelling van het overstromingsrisicobeheerplan, dienen de besturen van provincies, waterschappen en gemeenten ieder voor hun aandeel in het waterbeheer te verstrekken.[118] Ook deze informatie zal afkomstig zijn van beoordelingen die de waterschapsbesturen op grond van de Waterwet hebben uitgevoerd of de rapportages van gedeputeerde staten over de dijkringen in hun grondgebied.[119]
Vervolgens wordt het ontwerp voor het nationale waterplan ter inzage gelegd, waaromtrent eenieder gedurende zes maanden zijn zienswijzen kan indienen,

---

[115] Omdat gedeputeerde staten reeds de taak hebben om op grond van art. 6a van de Wet rampen en zware ongevallen risicokaarten vast te stellen, is deze taak aan hen opgedragen. Zie toelichting Waterbesluit, p. 41.
[116] Art. 4.7 lid 2 Waterbesluit.
[117] Ingevolge art. 3.10 Waterwet kunnen bij of krachtens provinciale verordening met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer regels worden gesteld omtrent de door de waterschapsbesturen te verstrekken informatie.
[118] Art. 3.4 lid 4 Waterbesluit.
[119] Zie art. 2.12 en 2.14 Waterwet.

waarna het nationale waterplan inclusief de overstromingsrisicobeheerplannen wordt vastgesteld. De inhoudelijke eisen waaraan het overstromingsrisicobeheerplan op grond van art. 7 Ror moet voldoen, zijn eenvoudigweg geïmplementeerd door in art. 4.5 lid 3 Waterbesluit te bepalen dat een overstromingsrisicobeheerplan aan de in art. 7 Ror genoemde eisen moet voldoen. Daarmee is tevens de solidariteitsverplichting van art. 7 lid 4 Ror geïmplementeerd.
De maatregelen die ter uitvoering van de Ror op verschillende bestuursniveaus moeten worden getroffen, dienen vervolgens te worden opgenomen in de plannen die daarvoor volgens de bestaande reikwijdte van deze plannen het meest in aanmerking komen.[120] In het nationale waterplan, het rijksbeheerplan of het regionale waterplan moeten de doelstellingen en maatregelen van het overstromingsrisicobeheerplan en het stroomgebiedbeheerplan worden opgenomen, voor zover dat plan daarvoor het meest in aanmerking komt. Deze doelstellingen en maatregelen vormen een afzonderlijk deel van het desbetreffende plan.
Het Waterbesluit bevat geen directe verplichting om in de beheerplannen van de waterschappen de doelstellingen en maatregelen uit de overstromingsrisicobeheerplannen op te nemen. De maatregelen uit de overstromingsrisicobeheerplannen zullen echter wel in de beheerplannen terechtkomen. Het waterschapsbestuur is namelijk op grond van art. 4.6 lid 2 onder a Waterwet verplicht om de maatregelen uit het regionale en nationale waterplan in het beheerplan uit te werken. Omdat de maatregelen uit overstromingsrisicobeheerplannen moeten worden opgenomen in het regionale waterplan en het nationale waterplan, zullen de beheerplannen dus ook een uitwerking moeten bevatten van die maatregelen. Voor de wijze waarop die verticale doorwerking kan worden bewerkstelligd wordt verwezen naar paragraaf 4.4.3.2.
Alle waterplannen genoemd in hoofdstuk 4 van de Waterwet en de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten moeten eenmaal in de zes jaar worden herzien. Voor de overstromingsrisicobeheerplannen geldt dezelfde termijn omdat deze onderdeel uitmaken van het nationale waterplan. Omdat voorafgaand aan het vaststellen van het nationale waterplan de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten moeten worden opgesteld en het ontwerp overstromingsrisicobeheerplan ter inzage moet worden gelegd, zal de cyclus iedere zes jaar worden herhaald.
Overigens hoeft niet alleen de zesjaarlijkse toetsing(scyclus) aanleiding te geven tot herziening van waterplannen, beheerplannen of overstromingskaarten; een tussentijdse herziening daarvan is altijd mogelijk. Volgens de toelichting bij het Waterbesluit is het echter niet de bedoeling dat daardoor de vaste zesjaarlijkse cyclus wordt doorbroken.

Ook het gemeentelijke rioleringsplan is voor de implementatie van de Ror van belang, omdat onder het begrip ‘overstroming’ tevens grondwateroverlast en overlast ten gevolge van een te beperkte rioleringscapaciteit wordt begrepen. Met betrekking tot het gemeentelijke rioleringsplan is echter niets geregeld.

[120] Zie art. 4.6, 4.10 en 4.14 Waterbesluit.

Voor zover de uitvoering van de Ror gevolgen heeft voor het gemeentelijke rioleringsplan zullen gedeputeerde staten gebruik moeten maken van hun bevoegdheid om een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van het rioleringsplan.[121]

### 4.6.3 VERHOUDING ZESJAARLIJKSE CYCLUS MET WETTELIJKE BEOORDELINGSVERPLICHTINGEN

Hoewel het Waterbesluit lijkt te voorzien in de implementatie van de verplichtingen van de Ror, roept deze wijze van implementatie in het Waterbesluit wel vragen op over de verhouding tot de verplichting van de watersysteembeheerder om zesjaarlijks de veiligheid van het watersysteem te toetsen.[122] Niet duidelijk is hoe deze toetsing zich verhoudt tot de toetsing die gedeputeerde staten verrichten bij de vaststelling van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten. Evenmin is duidelijk welke gevolgen deze toetsingen hebben voor de veiligheidsnormen, die ingevolge art. 2.13 Waterwet slechts eens in de twaalf jaar hoeven te worden beoordeeld op doeltreffendheid en effecten. Niet uit te sluiten is dat op grond van de Ror ook de beoordeling van de veiligheidsnormen eens in de zes jaar zal moeten plaatsvinden. De veiligheidsnormen kunnen immers worden beschouwd als een concretisering van de doelstellingen voor het overstromingsrisicobeheer. Het verdient dan ook aanbeveling om de periodieke beoordeling van de normen voor wateroverlast en overstromingen parallel te laten verlopen met de zesjaarlijkse herziening van de risicokaarten. Dat betekent dat ook de normen voor wateroverlast in plaats van eens in de twaalf eens in de zes jaar zouden moeten worden getoetst op hun effecten en doeltreffendheid.
Het verdient aanbeveling om de zesjaarlijkse vaststelling van de relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen, die het uitgangspunt vormen voor de bepaling van het waterkerend vermogen van primaire waterkeringen,[123] de daarop volgende toetsing van het watersysteem aan de normen[124] en de naar aanleiding daarvan te maken beleidskeuzes in het nationale waterplan om de geconstateerde beheeropgave te verwezenlijken, aan te sluiten bij de cyclus van normeren, toetsen en plannen die door de Ror wordt voorgeschreven. Op die manier wordt optimaal gebruikgemaakt van de beschikbare gegevens en kan op efficiënte wijze aan de wettelijke verplichtingen worden voldaan. Vervolgens zullen de beheerplannen van de watersysteembeheerders moeten worden aangepast wanneer toetsing van het watersysteem aan de normen en/of een wijziging van het nationale waterplan daartoe aanleiding geeft.

---

121 Art. 4.24 Wm.
122 Zie art. 2.12 lid 4 jo. 1 Waterwet.
123 Zie art. 2.3 lid 1 Waterwet. Zie paragraaf 3.2.
124 Zie art. 2.12 Waterwet.

## 4.7 RECHTSBESCHERMING TEGEN WATERPLANNEN EN BEHEERPLANNEN

### 4.7.1 RECHTSBESCHERMING TEGEN WATERPLANNEN

Tegen het nationale en regionale waterplan staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Evenals de beheerplannen zijn ook de strategische waterplannen indicatief van aard en zijn deze doorgaans niet op rechtsgevolg gericht, zodat daartegen ook geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Door het benoemen van de waterbeheeropgave en het aankondigen van maatregelen en voorzieningen die de waterbeheerder van plan is te treffen ter verwezenlijking van die opgave, worden (nog) geen rechten, plichten, bevoegdheid of juridische status gecreëerd of tenietgedaan. Deze beleidsuitspraken zijn dan ook niet gericht op publiekrechtelijk rechtsgevolg. Bovendien is voor de uitvoering van deze maatregelen en voorzieningen nadere besluitvorming nodig, zoals de vaststelling van een projectplan, het nemen van uitvoeringsbesluiten of het verlenen, aanscherpen of intrekken van vergunningen, maar ook kan worden gedacht aan besluiten op grond van de Wro.
Om bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen waterplannen in alle gevallen uit te sluiten, zijn in de Invoeringswet Waterwet alle in hoofdstuk 4 genoemde waterplannen op de negatieve lijst als bedoeld in art. 8:5 lid 1 Awb geplaatst.[125] De strategische waterplannen zijn in navolging van de structuurvisies op de negatieve lijst geplaatst, omdat de ruimtelijke aspecten van deze plannen tevens de status van structuurvisie hebben.[126] De waterplannen kunnen dus uitsluitend bij de civiele rechter in rechte ter discussie worden gesteld.
In de toelichting bij de Invoeringswet Waterwet zoekt men echter tevergeefs naar een motivering voor uitsluiting van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de vaststelling van beheerplannen. Zoals blijkt uit de in paragraaf 4.4.3.1 besproken uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over een rijksbeheerplan, waarin een openstellingsregime van de Brouwerssluis was opgenomen, is het echter niet geheel uitgesloten dat in beheerplannen bij de bestuursrechter appellabele besluiten kunnen zijn opgenomen.[127]
Hoewel er in beheerplannen in veruit de meeste gevallen geen besluiten zullen zijn opgenomen, is volgens jurisprudentie van de Afdeling niet uitgesloten dat daarin wel degelijk besluiten kunnen worden opgenomen die een inbreuk kunnen maken de rechten van burgers. Plaatsing van beheerplannen op de negatieve lijst is mijns inziens dan ook niet gewenst. De wetgever zal naar mijn oordeel zijn keuze om beheerplannen op de negatieve lijst te plaatsen toch ten minste in het licht van de genoemde jurisprudentie moeten motiveren.

---

125 Art. 1.2 sub B, Wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet,
126 Zie toelichting Wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet, p. 18.
127 Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 21 februari 2007, *AB* 2007, 124, m.nt. A. van Hall en ABRvS 29 april 2003, zaaknr. 200203170/1.

### 4.7.2 RECHTSBESCHERMING TEGEN DE GOEDKEURING VAN BEHEERPLANNEN

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op grond van de jurisprudentie onder de Wwh een besluit omtrent goedkeuring van een waterbeheersplan (thans beheerplan) – *ongeacht het rechtskarakter van het waterbeheersplan* – als appellabel besluit aangemerkt, omdat de goedkeuring als rechtsgevolg heeft dat de beheerder tot uitvoering van de in dat plan genoemde maatregelen mag overgaan. In de woorden van de Afdeling:

> 'De goedkeuring van het waterkwantiteitsgedeelte van het IWDSR [het waterbeheersplan, *FG*] heeft als rechtsgevolg dat de beheerder tot uitvoering van de in dat plan genoemde maatregelen mag overgaan. Om die reden is het besluit van gedeputeerde staten een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Gelet op het vorenstaande kon daartegen, ongeacht het karakter van het goedgekeurde plan, beroep bij de rechtbank worden ingesteld.'[128]

Omdat het karakter van het beheersplan als bedoeld in de Wwh niet verschilt van het beheerplan als bedoeld in de Waterwet, zal ook onder de Waterwet voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaan tegen een besluit omtrent goedkeuring van een beheerplan van het waterschap. De bestuursrechter zal echter terughoudend toetsen of gedeputeerde staten in redelijkheid tot goedkeuring hebben kunnen overgaan.[129]
Wanneer de bestuursrechter daartoe door een beroepsgerechtigde wordt geroepen, kan hij bijvoorbeeld toetsen of gedeputeerde staten een afwijking van het regionale waterplan of de provinciale structuurvisie voldoende hebben gemotiveerd. In dat kader kan hij tevens toetsen of gedeputeerde staten door een beheerplan al dan niet goed te keuren in strijd hebben gehandeld met een in een provinciale verordening opgenomen algemene instructie als bedoeld in art. 3.11 lid 1 Waterwet.

Hoewel de beslissing tot goedkeuring van het beheerplan een besluit is in de zin van de Awb, is daarop afdeling 10.2.1 van de Awb niet van toepassing, voor zover het beheerplan niet als besluit is aan te merken.[130] In de Awb wordt ingevolge artikel 10:25 Awb namelijk onder goedkeuring verstaan: de voor de inwerkingtreding van een *besluit* van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan.[131] Omdat het beheerplan wat betreft de aankondiging van (ruimtelijke) maatregelen niet gericht is op rechtsgevolg en daarom niet kan worden aangemerkt als een besluit, is er in zoverre dus geen sprake van

---

[128] ABRvS 30 juni 2000, *AB* 2000, 408, m.nt. AvH. Vgl. ABRvS 30 juli 2003, *AB* 2003, 378 en ABRvS 12 februari 2003, *AB* 2003, 168, beide m.nt. AvH.

[129] Zie ABRvS 25 februari 2004, *AB* 2004, 122, m.nt. AvH.

[130] Zoals reeds in deze paragraaf is betoogd, is dat alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde.

[131] De afdeling 10.2.1. van de Awb is evenmin van overeenkomstige toepassing op grond van artikel 10:32 Awb. In dat artikel gaat het namelijk om de voor een bestuursorgaan vereiste *voorafgaande* toestemming van een bestuursorgaan om een *besluit* te nemen.

goedkeuring in de zin van afdeling 10.2.1 van de Awb. In de Waterschapswet en de Waterwet is met betrekking tot het besluit omtrent goedkeuring van een beheerplan nauwelijks iets geregeld, waardoor het bijvoorbeeld onduidelijk is of gedeeltelijke goedkeuring mogelijk is, of de goedkeuring onder voorwaarden kan worden verleend en binnen welke termijn de goedkeuring moet worden verleend.[132] Evenmin is duidelijk of van rechtswege goedkeuring van het beheerplan volgt, wanneer het beheerplan niet binnen een bepaalde termijn door gedeputeerde staten is goedgekeurd.

### 4.7.3 RECHTSBESCHERMING TEGEN HET GEMEENTELIJKE RIOLERINGSPLAN

Ook de beleidsuitspraken in gemeentelijke rioleringsplannen zijn niet op rechtsgevolg gericht, zodat daartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. De rioleringsplannen zijn echter niet op de negatieve lijst van art. 8:5 lid 1 Awb geplaatst, zodat niet geheel is uitgesloten dat daarin appellabele besluitelementen zouden kunnen zijn opgenomen.

## 4.8 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is het planningsinstrumentarium onderzocht waarmee de watersysteembeheerders de verwezenlijking van de beheeropgave systematisch kunnen voorbereiden en kunnen afstemmen met het beleid op andere beleidsterreinen. Daarbij is onderzocht in hoeverre de beheerders beleidsvrijheid hebben bij het vaststellen van hun beheerplannen en op welke wijze de strategische waterplannen en ruimtelijke plannen op elkaar kunnen worden afgestemd en uiteindelijk kunnen doorwerken in de operationele beheerplannen.
De Waterwet kent strategische waterplannen en operationele beheerplannen. In de strategische waterplannen dienen op nationaal en provinciaal niveau de hoofdlijnen van het beleid voor de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen te worden opgenomen. Voornamelijk op dit strategische niveau zal dit beleid moeten worden afgestemd met het relevante omgevingsbeleid op andere beleidsterreinen. De Minister van V&W is tezamen met de ministers die het mede aangaat bevoegd om het nationale waterplan vast te stellen.
In de operationele plannen geeft de watersysteembeheerder onder meer aan op welke wijze hij de bij hem in beheer zijnde watersystemen of onderdelen met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen wil beheren. Daartoe dient hij in het beheerplan aan te geven welke maatregelen en voorzieningen hij ter verwezenlijking van zijn actieve beheeropgave binnen de planperiode zal treffen en op welke wijze hij het passieve beheer tijdens de planperiode zal gaan voeren.

---

[132] Waarschijnlijk wordt afdeling 10.2.1 van de Awb naar analogie toegepast.

*Verticale afstemming van strategische plannen*
De Waterwet kent geen formele hiërarchie tussen het nationale waterplan en de regionale waterplannen. Verticale doorwerking van het nationale waterplan naar de regionale waterplannen kan worden bewerkstelligd door het geven van algemene instructies in een AMvB omtrent de inhoud van een regionaal waterplan (art. 3.11 lid 2 Waterwet). Een aanwijzing is niet mogelijk, aangezien deze uitsluitend betrekking kan hebben op taken en bevoegdheden die gedeputeerde staten in het kader van het waterbeheer hebben (art. 3.13 Waterwet). De Minister van V&W kan gedeputeerde staten wel een aanwijzing geven omtrent de uitoefening van bestuurlijk toezicht op de waterschappen. Daarnaast kan een aanwijzing gericht zijn tot de uitoefening van taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur. Wanneer in het kader van het waterbeheer vastgestelde besluiten of plannen van het waterschapsbestuur of gedeputeerde staten afwijken van het nationale waterplan, kan de minister een bindende aanwijzing geven om de besluiten en plannen aan het nationale waterplan aan te passen. Wordt de aanwijzing niet opgevolgd, dan kan de Minister van V&W het besluit plaatsvervangend nemen (art. 3.13 lid 3 Waterwet).

*Horizontale afstemming tussen strategische waterplannen en structuurvisies*
Zowel de watersysteembeheerders als de bevoegde Wro-organen hebben baat bij duidelijke en op elkaar afgestemde strategische beleidskaders. Een goede afstemming tussen strategische waterplannen en structuurvisies kan voorkomen dat de beleidsvorming en bevoegdheidsuitoefening in het waterspoor en het ruimtelijke spoor elkaar (onbewust) op operationeel niveau gaan doorkruisen.
De ruimtelijke aspecten van de strategische waterplannen worden door de Waterwet aangemerkt als structuurvisie in de zin van de Wro. De Minister van VROM zal het nationale waterplan in zoverre mede moeten vaststellen. De strategische waterplannen zullen dan ook uitdrukking moeten geven aan een door de algemene democratie verrichte belangenafweging, waarin de wijze waarop de beheeropgave kan worden verwezenlijkt is afgewogen tegen andere ruimtevragende belangen, zoals woningbouw, industrie, landbouw etc. Omdat er meerder rijksstructuurvisies naast elkaar kunnen bestaan, is het wel noodzakelijk dat deze bij de vaststelling van het nationale waterplan worden betrokken.
Op regionaal niveau dienen de provincies in hun strategische waterplannen en ruimtelijke plannen reeds duidelijk op elkaar afgestemde beleidskeuzes te maken, zodat voor zowel waterschap als gemeente duidelijk is binnen welke beleidskaders zij hun beleid kunnen ontwikkelen. Hierdoor kan onderlinge afstemming van hun plannen worden bevorderd en kunnen tegenstrijdigheden tussen deze plannen en de uitvoering daarvan worden voorkomen. De provincies hebben met het vaststellen van strategische waterplannen en structuurvisies dan ook een belangrijke taak bij de afstemming van beheerplannen van de waterschappen en ruimtelijke plannen van gemeenten.
Om een goede afstemming tussen het strategische waterbeleid en het strategische ruimtelijke beleid te bewerkstelligen, zullen de strategische beleidskaders voldoende concreet moeten zijn geformuleerd om richtinggevend te zijn voor de watersysteembeheerders en de organen die op grond van de Wro bevoegd

zijn om besluiten te nemen. In strategische waterplannen en structuurvisies zullen duidelijk en eenduidig beleidskeuzes moeten worden gemaakt, waarop de beheerders en de op grond van de Wro bevoegde organen hun beleid- en besluitvorming kunnen afstemmen.

De rijksbeheerder zal bij de vaststelling van de rijksbeheerplannen rekening moeten houden met het nationale waterplan, omdat hij dat plan zelf (mede) heeft vastgesteld. Zijn er in het nationale waterplan beleidsregels opgenomen ten aanzien van de vaststelling van het rijksbeheerplan, dan is de Minister van V&W daaraan bij de vaststelling van het rijksbeheerplan zelfs in vergaande mate gebonden.
Het waterschapsbestuur zal bij de vaststelling van zijn beheerplannen rekening moeten houden met zowel het regionale waterplan als het nationale waterplan. De binding van het waterschapsbestuur bij de vaststelling van beheerplannen aan het regionale en het nationale waterplan komt in eerste instantie tot stand over de band van de verplichte goedkeuring door gedeputeerde staten van de beheerplannen van de waterschapsbesturen. Gedeputeerde staten kunnen goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Het algemeen belang is daarbij een ruim begrip; niet alleen strijd met het provinciale waterbeleid valt daaronder, maar ook strijd met het nationale waterplan en ander omgevingsbeleid, waaronder ook ruimtelijk beleid. Horizontale afstemming van strategische waterplannen en ruimtelijke plannen is dan ook niet alleen van belang voor het genereren van duidelijke en eenduidige beleidkaders voor waterschappen en gemeenten, maar ook voor het creëren van een eenduidig toetsingskader voor gedeputeerde staten bij de nemen van besluiten omtrent goedkeuring van beheerplannen.
Naast de goedkeuring hebben de organen van zowel provincie als Rijk bestuurlijke toezichtbevoegdheden waarmee zij de inhoud van de beheerplannen van de waterschapsbesturen kunnen bepalen en hun strategische waterbeleid daarin kunnen laten doorwerken. De Waterwet geeft gedeputeerde staten en de Minister van V&W namelijk de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan het waterschapsbestuur omtrent de uitoefening van taken en bevoegdheden, waartoe ook het vaststellen van beheerplannen behoort.[133] Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur en provinciale verordening algemene regels worden gegeven omtrent plannen en besluiten van de waterschapsbesturen.
Door het goedkeuringsvereiste wordt de wijze waarop de waterschapsbesturen hun waterbeheeropgaven willen verwezenlijken in een bredere omgevingsrechtelijke belangenafweging geplaatst en ingebed in het provinciale omgevingsbeleid, waarvan ook het ruimtelijke beleid deel uitmaakt. Dat veronderstelt dat gedeputeerde staten de planologische aanvaardbaarheid van het beheerplan ook daadwerkelijk hebben getoetst. Wanneer gedeputeerde staten een beheerplan hebben goedgekeurd, zou dat mijns inziens dan ook moeten betekenen dat zij zich ook in planologisch opzicht in het beheerplan kunnen vinden. De goedkeu-

[133] Art. 3.12 respectievelijk art. 3.13 Waterwet.

ring van het beheerplan zou dan ook gevolgen moeten hebben voor de uitoefening van bevoegdheden door gedeputeerde staten in het Wro-spoor. Zonder goede motivering zouden gedeputeerde staten geen Wro-besluiten mogen nemen die de uitvoering van het goedgekeurde beheerplan zouden doorkruisen. Sterker nog, indien gemeentelijke besluiten de uitvoering van dat beheerplan dreigen te doorkruisen, kunnen gedeputeerde staten naar mijn oordeel zonder deugdelijke motivering niet afzien van ingrijpen in de gemeentelijke besluitvorming met behulp van de daarvoor in de Wro opgenomen reactieve aanwijzingsbevoegdheid. Voor zover provinciale staten zich kunnen vinden in de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid van het waterschap, zouden zij dat beleid in een planologische provinciale verordening op kunnen nemen, zodat gemeentelijke organen daaraan in het Wro-spoor gebonden zijn.

*Afstemming van waterplannen van verschillende waterbeheerders*
Belangrijk is dat de beheerplannen van Rijk en waterschappen op elkaar zijn afgestemd, wanneer deze beheerplannen betrekking hebben op samenhangende watersystemen (of onderdelen daarvan). De Waterwet, maar ook de KRW en de Ror, gaan immers uit van de watersysteem-/stroomgebiedbenadering. De afstemming tussen beheerplannen met betrekking tot samenhangende watersystemen dient op grond van art 4.6 lid 1 Waterwet dan ook te worden gewaarborgd. Bij het besluit omtrent goedkeuring zullen gedeputeerde staten dan ook moeten beoordelen of die afstemming ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Ook hiervoor geldt dat door in de strategische waterplannen duidelijke beleidskaders op te nemen de afstemming tussen samenhangende beheerplannen kan worden bevorderd, waardoor afstemmingsproblemen bij de vaststelling van de beheerplannen en de uitvoering daarvan kan worden voorkomen. Een goede onderlinge afstemming van de regionale waterplannen is daarvoor noodzakelijk. De Waterwet voorziet echter niet in de mogelijkheid om provinciegrensoverschrijdende regionale waterplannen vast te stellen, terwijl dat vanuit de stroomgebiedbenadering en watersysteembenadering naar mijn oordeel wel gewenst kan zijn. Het verdient mijns inziens dan ook aanbeveling om in de Waterwet te voorzien de mogelijkheid om provinciegrensoverschrijdende regionale waterplannen vast te stellen.

*Gemeentelijke watertaken*
De gemeentelijke watertaken zullen door de organen van de gemeenten moeten worden uitgevoerd met behulp van onder meer hun bevoegdheden op grond van de Wro. De gemeentelijke organen zijn geen beheerders in de zin van de Waterwet en kunnen dan ook geen beroep doen op het publiekrechtelijke instrumentarium van de Waterwet. De planvorming zal plaats moeten vinden in het gemeentelijke rioleringsplan als bedoeld in art. 4.24 Wm. Omdat de gemeentelijke watertaken wel een belangrijk verband hebben met de beheeropgave van de watersysteembeheerders is het zaak dat gemeenten en waterschappen hun taken en bevoegdheden op elkaar afstemmen. Ingevolge art. 3.8 Waterwet zijn zij daar ook toe verplicht. Wanneer afstemming tussen waterschappen en gemeenten om wat voor reden dan ook niet mogelijk blijkt, zullen gedeputeerde staten als

toezichthouder op zowel gemeente al waterschap deze afstemming desnoods met behulp van de inzet van hun toezichtinstrumentarium uit de Waterwet en de Wro moeten afdwingen.

*Richtlijn overstromingsrisico's*
In het Waterbesluit zijn de verplichtingen van de Ror geïmplementeerd in het planstelsel van de Waterwet. Het overstromingsrisicobeheerplan dat op grond van art. 7 Ror moet worden vastgesteld, maakt onderdeel uit van het nationale waterplan. De doelstellingen en maatregelen uit het overstromingsrisicobeheerplan dienen vervolgens in het nationale waterplan, het rijksbeheerplan en het regionale waterplan tezamen met de doelstellingen en maatregelen uit het stroomgebiedbeheerplan als afzonderlijk onderdeel te worden opgenomen. De zesjaarlijkse cyclus die de Ror voorschrijft wordt in de Waterwet en het Waterbesluit geïmplementeerd. De doorwerking naar de beheerplannen van de waterschappen is niet uitdrukkelijk geregeld. Ook de beheerplannen zullen echter zesjaarlijks moeten worden herzien, zodat met behulp van de toezichtinstrumenten van rijk en provincie, indien nodig, verticale doorwerking kan worden bewerkstelligd.
Het is echter niet duidelijk hoe de in de Waterwet en het Waterbesluit voorgeschreven zesjaarlijkse cyclus zich verhoudt tot de periodieke beoordelingen van waterkeringen, de veiligheid en de normen voor wateroverlast en overstromingen, die bij of krachtens de Waterwet door de watersysteembeheerder moeten worden verricht. Het verdient aanbeveling om deze periodieke beoordelingsverplichtingen af te stemmen op de zesjaarlijkse cyclus.

*Rechtsbescherming*
Tegen de strategische waterplannen noch de operationele beheerplannen staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat deze plannen zijn opgenomen op de negatieve lijst als bedoeld in art. 8:5 lid 1 Awb. Voor de strategische waterplannen is dat goed verdedigbaar, omdat ruimtelijke aspecten van deze plannen tevens de status hebben van structuurvisie, die eveneens op de negatieve lijst is geplaatst. Voor beheerplannen is dat naar mijn oordeel nog maar de vraag. Alleen in het kader van de rechtsbescherming tegen uitvoeringsbesluiten van de beheerder of toezichtbesluiten van gedeputeerde staten, kunnen de beleidskeuzes uit de strategische waterplannen bij de bestuursrechter aan de orde worden gesteld. Deze beleidskeuzes worden door de bestuursrechter zeer terughoudend getoetst. Tegen de goedkeuring van beheerplannen van de waterschappen staat wel bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, zodat de beleidskeuzes die het waterschapsbestuur in het beheerplan heeft neergelegd op indirecte wijze door de rechter kunnen worden getoetst.

*Slotopmerking*
Het planstelsel van de Waterwet en de toezichtbevoegdheden die de organen van Rijk en provincie op grond van de Waterwet en de Wro hebben, bieden naar mijn oordeel voldoende mogelijkheden om het beleid voor de voorkoming van wateroverlast en overstromingen zowel verticaal als horizontaal af te stemmen.

Daarbij is in het oog springend dat Rijk en provincie op grond van de Waterwet, anders dan in de Wro, over sterke toezichtbevoegdheden beschikken om niet alleen de besluiten, maar ook de plannen van lagere overheden te beïnvloeden. Cruciale voorwaarde is daarvoor dat de juridische (toezicht)instrumenten die de organen van Rijk en provincie ter beschikking staan, ook daadwerkelijk worden ingezet wanneer organen van lagere overheidslichamen in hun plan- of besluitvorming van dat beleid afwijken. De Waterwet en de Wro gaan er immers niet van uit dat strategische beleidskaders juridisch bindend doorwerken naar de plannen en besluiten van organen van lagere overheden.

Deel III

# Het publiekrechtelijke instrumentarium van de watersysteembeheerder

In deel II is het planningsinstrumentarium onderzocht waarmee de beheerder de verwezenlijking van zijn actieve en consoliderende beheeropgave systematisch kan voorbereiden en plannen, en de invloed die strategische waterplannen en structuurvisies alsmede de uitoefening van bestuurlijk toezicht daarop kunnen hebben. In deel III zal het publiekrechtelijke instrumentarium worden onderzocht waarmee de actieve en de consoliderende waterbeheeropgave kan worden verwezenlijkt. Het gaat daarbij om de vraag met behulp van welk publiekrechtelijk instrumentarium de beheerder watersystemen die niet aan normen voldoen zodanig kan aanpassen dat aan deze normen wordt voldaan. Voor deze aanpassingen zullen waterstaatswerken, waaruit het watersysteem is opgebouwd, moeten worden aangelegd of gewijzigd opdat de bergings- of afvoercapaciteit van het watersysteem toeneemt. In de beheerplannen is veelal opgenomen welke aanpassingen van het watersysteem de beheerder voor ogen heeft. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de versterking of verleggingen van waterkeringen, maar ook om de aanleg van bergingsgebieden of het verruimen van oppervlaktewaterlichamen.

Voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door de beheerder moet op grond van de Waterwet een projectplan worden vastgesteld. Afhankelijk van het aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk is de projectprocedure van de Waterwet van toepassing, waarmee alle voor de uitvoering van het projectplan benodigde besluiten gecoördineerd worden voorbereid en tegen projectplan en uitvoeringsbesluiten gelijktijdig rechtsbescherming openstaat. Voor de uitvoering van projectplannen zijn veelal uitvoeringsbesluiten van verschillende bestuursorganen nodig. Afhankelijk van het aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk en de locatie waar deze aanpassing van het watersysteem geschiedt, kan het daarbij bijvoorbeeld gaan om besluiten op grond van de Wro, maar ook andere besluiten, zoals kapvergunningen of ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet.

In hoofdstuk 5 zal worden onderzocht op welke wijze de publiekrechtelijke besluitvorming ten aanzien van de aanleg of wijziging van waterstaatswerken is geregeld, welke knelpunten er in het publiekrechtelijke instrumentarium worden aangetroffen en op welke wijze eventuele knelpunten kunnen worden weggenomen. Specifieke aandacht zal worden besteed aan de planologische besluiten die voor de aanpassing van het watersysteem veelal noodzakelijk zijn. Indien de besluitvorming met betrekking tot een projectplan is afgerond en het waterstaatswerk eenmaal is uitgevoerd, zal het projectplan uiteindelijk in het ter plaatse geldende bestemmingsplan moeten worden ingepast. Omdat de aanleg

of wijziging van een waterstaatswerk ingrijpende gebruiksbeperkingen met zich mee kan brengen, is van belang om te onderzoeken welke gevolgen dit heeft voor het bestemmingsplan, waarin het desbetreffende waterstaatswerk uiteindelijk moet worden ingepast. De inpassing van het projectplan in het bestemmingsplan zal in hoofdstuk 9 worden onderzocht.
Niet alle gronden die de beheerders nodig hebben voor de uitvoering van hun projectplannen hebben zij in eigendom, zodat deze gronden in het uiterste geval moeten worden onteigend. Eigendomsverwerving van deze gronden is echter niet in alle gevallen nodig. In bepaalde gevallen voorziet de Waterwet in een gedoogplicht op grond waarvan rechthebbenden tot op zekere hoogte inbreuken en/of beperkingen op hun rechten moeten dulden. Zo is het bijvoorbeeld niet altijd noodzakelijk dat de in een bergingsgebied gelegen gronden in eigendom zijn van de waterbeheerder, omdat de gronden voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt, wanneer ze niet voor de waterberging in gebruik zijn. In hoeverre en op welke wijze de waterbeheerder met behulp van het publiekrechtelijke instrumentarium rechthebbenden kan dwingen om hun gronden ter beschikking te stellen ten behoeve van de uitvoering van projectplannen, is de vraag die hoofdstuk 6 centraal staat.

Daarnaast wordt in dit deel onderzocht in hoeverre het publiekrechtelijke instrumentarium van de Waterwet en Waterschapswet de watersysteembeheerder in staat stelt te voorkomen dat door ruimtelijke ontwikkelingen overschrijdingen van de bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen ontstaan of bestaande normoverschrijdingen verder toenemen, waardoor een nieuwe beheeropgave ontstaat of een bestaande beheeropgave wordt vergroot. Deze beheeropgave is derhalve *consoliderend* van karakter. Het gaat daarbij om de publiekrechtelijke mogelijkheden voor de beheerder om mogelijk normoverschrijdende activiteiten bij of krachtens de Waterschapswet en Waterwet te reguleren. In deel IV wordt onderzocht welke rol het ruimtelijke spoor kan spelen bij het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen.

Het gebruik van het bovengenoemde publiekrechtelijke instrumentarium kan voor particulieren nadelige gevolgen hebben. Tegen het gebruik van deze instrumenten kunnen belanghebbenden dan ook rechtsmiddelen aanwenden en onder bepaalde omstandigheden hebben zij recht op nadeelcompensatie of in geval van onteigening een volledige schadeloosstelling. Voor zover de rechtsbescherming afwijkt van de Awb, zal daaraan aandacht worden besteed. Ook op de onteigeningsprocedure zal kort worden ingegaan. Aan nadeelcompensatie zal in hoofdstuk 11 afzonderlijk aandacht worden besteed.

Hoofdstuk 5

# De aanleg en wijziging van waterstaatswerken

## 5.1 INLEIDING

In de beheerplannen geven de beheerders aan welke maatregelen zij willen treffen om de watersystemen die niet aan de daarop van toepassing zijnde normen voldoen dusdanig aan te passen dat deze overeenkomstig de normen zijn ingericht. Het gaat daarbij om de aanleg of wijziging van de waterstaatswerken waaruit het watersysteem is opgebouwd, zoals het verleggen of versterken van waterkeringen, en de aanleg of verruiming van bergingsgebieden of oppervlaktewaterlichamen. In dit hoofdstuk zal worden bezien welk publiekrechtelijk instrumentarium de watersysteembeheerder ter beschikking staat om deze actieve waterbeheeropgave te verwezenlijken. Dat instrumentarium is voornamelijk opgenomen in hoofdstuk 5 van de Waterwet, dat geheel gewijd is aan de aanleg en het beheer van waterstaatswerken.
Voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door de watersysteembeheerder verplicht de Waterwet de beheerder om een projectplan vast te stellen, waarin hij ten minste het aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk, de wijze van uitvoering en de te treffen compenserende en mitigerende voorzieningen moet beschrijven. Voor bepaalde projectplannen kent de Waterwet een projectprocedure, waarin op alle besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan dezelfde totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedure wordt voorgeschreven. Gedeputeerde staten zijn verantwoordelijk voor de gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten. Zij hebben daartoe zelfs de bevoegdheid gekregen om uitvoeringsbesluiten in plaats van het oorspronkelijk bevoegde orgaan te nemen, indien dat orgaan niet of onvoldoende medewerking verleent aan de totstandkoming van het benodigde uitvoeringsbesluit.
In dit hoofdstuk zal worden onderzocht in hoeverre deze projectprocedure voor projectplannen kan bijdragen aan de verwezenlijking van de actieve beheeropgave door de beheerder en op welke wijze de effectiviteit van deze procedure vergroot zou kunnen worden zonder dat de daarbij betrokken belangen in het gedrang komen. Vanwege de grote ruimtelijke consequenties die de uitvoering van projectplannen kan hebben, zal de relatie met besluitvorming in het ruimtelijke spoor worden onderzocht, waarbij specifieke aandacht zal worden besteed aan de aanleg of wijziging van bergingsgebieden. Alvorens er sprake kan zijn van een bergingsgebied in de zin van de Waterwet en de daarbij behorende plicht om wateroverlast en overstromingen te dulden, is namelijk onder meer vereist dat het gebied krachtens de Wro is bestemd voor waterstaatkundige doeleinden.

## 5.2 DE LEGGERPLICHT VAN DE BEHEERDER

De beheerder van waterstaatswerken dient ingevolge art. 5.1 Waterwet zorg te dragen voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Tevens dient een overzichtskaart te worden vastgesteld, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones staan aangegeven. Deze overzichtkaart maakt onderdeel uit van de legger. Uit de legger kunnen derhalve de normatieve toestand en de beheergrenzen van waterstaatswerken worden afgeleid. Een vergelijkbare verplichting voor de primaire waterkeringen was reeds in art. 13 sub b Wwk (2005) opgenomen. Voor andere waterstaatswerken vloeide deze verplichting voor de waterschappen veelal voort uit de provinciale reglementaire verordeningen. Voor de andere rijkswaterstaatswerken dan primaire waterkeringen bestond geen verplichting om een legger vast te stellen. Belangrijkste reden voor het invoeren van een leggerplicht voor alle waterstaatswerken en de bijbehorende beschermingszones is dat daarmee de exacte begrenzing van het waterstaatswerk en de bijbehorende beschermingszones wordt vastgelegd. Rechtszekerheid omtrent die begrenzing is van belang, omdat daarmee vastligt waar (en wanneer) de regels ten aanzien van waterstaatswerken, zoals gedoogplichten, projectplanverplichtingen en vergunning- en ontheffingplichten, exact van toepassing zijn. De begrenzing in de legger is derhalve bepalend voor de uitoefening van bevoegdheden die de beheerder ten aanzien van de waterstaatswerken heeft. De legger legt daarmee de juridische begrenzing van het waterstaatswerk vast.

> Met name ten aanzien van de beheergrenzen van de rijkswaterstaatswerken bestond nog wel eens twijfel over de bevoegdheid van de rijksbeheerder. De beheergrenzen van de grote rivieren waren vastgesteld in het Besluit rijksrivieren, dat op grond van de Wbr werd vastgesteld. Nu de leggerplicht voor alle waterstaatswerken is opgenomen in de Waterwet, dient het Rijk voor de rijkswaterstaatswerken een legger vast te stellen, zodat de exacte beheer- en bevoegdheidsgrenzen duidelijker dan onder de oude wetgeving moeten worden vastgelegd.[1]

Een andere reden voor het invoeren van deze leggerplicht is gelegen in het feit dat een legger de beheerder in staat stelt om het watersysteem aan de daarop van toepassing zijnde normen te toetsen.[2] In de praktijk is gebleken dat deze toetsing voorheen niet goed kon worden uitgevoerd, omdat de benodigde actuele leggerinformatie over de normatieve toestand van wateren en kunstwerken ontbrak.[3] Van deze beheerlegger moet de onderhoudslegger ex art. 78 lid 2 Waterschapswet worden onderscheiden. Deze laatste leggerplicht ziet namelijk niet op het

---

1 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 38-39.

2 Voor het belang van de legger bij de toetsing aan de normen wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

3 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 39.

beschrijven van de normatieve toestand van waterstaatswerken, maar geeft aan wie voor welk onderhoud van waterstaatswerken verantwoordelijk is.

Aangezien de legger de normatieve toestand van een waterstaatswerk en bijbehorende beschermingszones vastlegt, bepaalt de legger daarmee tevens de reikwijdte van de bevoegdheden en verplichtingen die watersysteembeheerders ten aanzien van waterstaatswerken hebben.[4] Zo kunnen op grond van art. 6.5 sub c Waterwet bij of krachtens AMvB vergunningplichten in het leven worden geroepen voor handelingen ten aanzien van waterstaatswerken of bijbehorende beschermingszones. Aangezien in de legger de normatieve toestand van de waterstaatswerken en de bijbehorende beschermingszones is omschreven, wordt de fysieke reikwijdte van een dergelijke vergunningplicht bepaald door de wijze waarop het waterstaatswerk en de beschermingszone in de legger zijn begrensd. Ook de in de Waterwet geregelde gedoogplichten hebben veelal betrekking op waterstaatswerken. Omdat in de legger omschreven is wat de fysieke reikwijdte van een waterstaatswerk is, bevat de legger daarmee tevens de reikwijdte van de in de Waterwet geregelde gedoogplichten.
Aangezien in de legger de geografische reikwijdte van de bevoegdheden en wettelijke verplichtingen van de watersysteembeheerders wordt bepaald, is de vaststelling van de legger op rechtsgevolg gericht en daarmee een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. De legger bevat geen zelfstandige normstelling, maar bepaalt slechts waar de bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet gestelde normen van toepassing zijn. Het vaststellingbesluit kan dan ook worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking.[5] Tegen besluiten van algemene strekking die niet kunnen worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften staat volgens de regels van de Awb bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.
Ook de Rechtbank Leeuwarden heeft in zijn uitspraak van 18 april 2005 geoordeeld dat de vaststelling van de legger een appellabel besluit is.[6] In deze uitspraak stelt de rechtbank dat de beheerder (in casu de Minster van V&W) zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vaststelling van de legger op grond van art. 13 Wwk[7] geen voor bezwaar- en beroep vatbaar besluit in de zin van art. 1:3 Awb is. Ter motivering verwijst de rechtbank naar de memorie van toelichting bij de Wwk (1997),[8] waaruit blijkt dat er met de vaststelling van de legger een beheersverplichting voor de beheerder in het leven wordt geroepen en de legger bij het uitoefenen van dat beheer de maatstaf is voor het stellen en

---

4 Daarbij worden in de memorie van toelichting met name hoofdstuk 5 en 6 van de Waterwet genoemd. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 39 en *Kamerstukken I* 2007/08, 30 818, nr. C, p. 14.

5 Dekker 2002, p. 94.

6 Rb. Leeuwarden 18 april 2005, *LJN* AT4192.

7 De leggerplicht van art. 13 sub b Wwk is vergelijkbaar met de leggerplicht ex art. 5.1 Waterwet met dien verstande dat deze leggerplicht uitsluitend betrekking had op primaire waterkeringen.

8 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 195, nr. 3, p. 51.

hanteren van beheersreglementen die zijn gericht op het tegengaan van handelingen die vanuit veiligheidsoverwegingen nadelig kunnen zijn. Tevens verwijst de rechtbank naar de memorie van toelichting bij de Wwk (2005),[9] waaruit kan worden opgemaakt dat de legger onder meer tot doel heeft om op gedetailleerd schaalniveau aan te duiden waar een primaire waterkering precies ligt of *moet komen* te liggen. Uit de parlementaire geschiedenis van de Waterwet kan eveneens worden afgeleid dat de wetgever ervan uitgaat dat de vaststelling van de legger een besluit in de zin van art. 1:3 Awb is. In de memorie van toelichting wordt onder meer opgemerkt dat de wijziging van de legger een schadeveroorzakend *besluit* kan zijn.[10] In de memorie van antwoord wordt expliciet tot uitdrukking gebracht dat de legger een appellabel besluit is. Daarin wordt overwogen dat tegen de opname in de legger van een bergingsgebied de gebruikelijke inspraak- en beroepsmogelijkheden openstaan.[11]
Omdat geen sprake is van een besluit omtrent de waterbeheersing of de aanleg of verbetering van een waterstaatswerk en evenmin sprake is van een legger als bedoeld in art. 78 lid 2 Waterschapswet, is een besluit tot vaststelling van een beheerslegger niet onderworpen aan de goedkeuring van gedeputeerde staten[12] en staat daartegen evenmin administratief beroep bij gedeputeerde staten open.[13]

Belangrijk voor de aanleg en wijziging van waterstaatswerken is dat ook de reikwijdte van de projectplanverplichting door de legger wordt bepaald. Immers alleen voor wijzigingen van waterstaatswerken waarmee wordt afgeweken van de in de legger omschreven kenmerken hoeft de beheerder een projectplan vast te stellen.[14] De projectplanverplichting geldt volgens de memorie van toelichting uitsluitend voor:

> 'werken of werkzaamheden in of bij een waterstaatswerk die tot gevolge hebben dat wijziging wordt gebracht in de normatieve toestand (richting, vorm, afmeting of constructie) van dat waterstaatswerk, zoals die is vastgelegd in de legger.'[15]

---

9 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 26.
10 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 45.
11 *Kamerstukken I* 2007/08, 30 818, nr. C, p. 29.
12 Art. 148 Waterschapswet.
13 Bij integratie van de beheer- en onderhoudslegger zal vanwege het verschil in rechtsbeschermingsprocedure ervoor moeten worden zorg gedragen dat de beide leggers als zodanig herkenbaar blijven. Tegen de onderhoudslegger (art. 78 lid 2 Waterschapswet) staat ingevolge art. 153 lid 1 sub b Waterschapswet administratief beroep open bij gedeputeerde staten, terwijl tegen de beheerslegger (art. 5.1 Waterschapswet) bezwaar bij het algemeen bestuur van het waterschap openstaat. Wanneer art. 1.8 sub F van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2) kracht van wet verkrijgt, zal het administratief beroep tegen waterschapsbesluiten worden geschrapt, waardoor zal op beide leggers dezelfde rechtsbeschermingsprocedure van toepassing zijn.
14 *Kamerstukken I* 2007/08, 30 818, nr. C, p. 14.
15 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

Dit betekent dat de beheerder voor de uitvoering van herstel- en onderhoudswerkzaamheden aan een waterstaatswerk geen projectplan hoeft vast te stellen. Wanneer met het oog op een aanpassing van het watersysteem de normatieve toestand van een waterstaatswerk door een herziening van de legger wordt gewijzigd, zal voor het aanpassen van het waterstaatswerk aan de vereisten van de legger vanzelfsprekend een projectplan moeten worden vastgesteld.

## 5.3 PROJECTPLANVERPLICHTING VOOR DE AANLEG OF WIJZIGING VAN WATERSTAATSWERKEN DOOR DE BEHEERDER

Om aanpassingen van watersystemen met het oog op de verwezenlijking van de actieve waterbeheeropgave uit te voeren, zullen de waterstaatswerken, waaruit die watersystemen zijn opgebouwd, moeten worden aangelegd of gewijzigd. De aanleg en wijziging van waterstaatswerken door de beheerder dient op grond van art. 5.4 lid 1 Waterwet te geschieden overeenkomstig een door de beheerder vastgesteld projectplan.[16]

### 5.3.1 BEVOEGD GEZAG

Het algemeen bestuur van het waterschap is het orgaan dat bevoegd is tot het vaststellen van projectplannen tot de aanleg of wijziging van waterstaatswerken die bij het waterschap in beheer zijn, aangezien dit een daad van algemeen bestuur is. Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheid ingevolge art. 83 lid 2 onder g Waterschapswet niet delegeren aan het dagelijks bestuur, zodat het vaststellen van projectplannen een exclusieve bevoegdheid van het algemeen bestuur is.[17]
De projectplanverplichting van art. 5.4 Waterwet geldt niet alleen voor de regionale beheerder, maar ook voor de rijksbeheerder. Wanneer er op provinciaal niveau of rijksniveau echter wordt gekozen voor het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan (art. 3.26 Wro) of rijksinpassingsplan (art. 3.28 Wro) danwel het nemen van een provinciaal projectbesluit (art. 3.27 Wro) of rijksprojectbesluit (art. 3.29 Wro) om een waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen, vervalt voor de rijksbeheerder de verplichting om een projectplan vast te stellen. De projectplanverplichting vervalt eveneens als op de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk de Tracéwet of Spoedwet wegverbreding van toepassing

---

[16] De beheerder is het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer. Zie art. 1.1 Waterwet. Beheer is de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen. Omdat een waterstaatswerk onderdeel is van een van het watersysteem, kan worden gesproken van de beheerder van een waterstaatswerk.

[17] Zie onder meer: ABRvS 18 februari 2004, *JM* 2004, 67, m.nt. Driesprong.

is.[18] Door in deze gevallen de projectplanverplichting te laten vervallen, wordt een ongewenste samenloop van procedures op grond van de Waterwet met (project)procedures op grond van de Wro, de Tracéwet of Spoedwet wegverbreding voorkomen.[19]

### 5.3.2 INHOUD PROJECTPLAN

Het projectplan dient ten minste een beschrijving te bevatten van het werk en de wijze van uitvoering van het project. De beschrijving van de wijze van uitvoering van het project ziet blijkens de memorie van toelichting niet alleen op de technische uitvoering, maar ook op de inpassing van het project in de omgeving.[20] Daarbij zal in ieder geval moet worden beschreven hoe het project zich verhoudt tot het vigerende planologische regime en of dat regime wijziging behoeft. Ook dient het projectplan een beschrijving te geven van de voorzieningen, die zullen worden getroffen om de nadelige gevolgen van de uitvoering van het voorgenomen project ongedaan te maken of te beperken.
De wetgever heeft ervoor gekozen om de totstandkoming van het projectplan vormvrij te houden en aan de voorbereiding en vaststelling daarvan geen bijzondere eisen te stellen.[21] Op de voorbereiding van het projectplan is afdeling 3.4 Awb dan ook niet van toepassing verklaard, tenzij de beheerder op grond van art. 3:10 Awb deze afdeling uit eigen beweging uitdrukkelijk van toepassing verklaart. Evenmin hoeft een projectplan te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten, tenzij de reglementaire provinciale verordening dat vereist.[22]

---

18 Zie art. 5.4 lid 4 Waterwet. De Tracéwet is van toepassing op hoofdvaarwegen waarvoor een verbinding is aangegeven op een bij een rijksstructuurvisie behorende kaart van indicatieve en limitatieve hoofdvaarwegverbindingen. Hetzelfde geldt voor wijzigingen van deze hoofdvaarwegverbindingen, die bestaan uit een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg met ten minste twintig procent toeneemt danwel de hoofdvaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet of een verlegging van een rivier waarbij het zomerbed wordt verlegd en de verlegging een oppervlakte beslaat van ten minste 50 hectare. Zie art. 1 lid 1 sub e jo. 2 lid 1 sub e Tracéwet. Daarnaast kunnen de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet van toepassing zijn op wegen die zijn gelegen op een waterkering. De aanpassing van deze wegen verloopt dus overeenkomstig de Tracéwet respectievelijk de Spoedwet wegverbreding en daarvoor wordt dus door de beheerder van de waterkering geen projectplan als bedoeld in de Waterwet vastgesteld.

19 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 104. Omdat er reeds een beslissing omtrent het project is genomen in het kader van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding of de Wro, is het met het oog op de bestuurlijke lasten niet wenselijk om ook nog een apart projectplan op grond van de Waterwet te eisen, aldus de toelichting bij de Nota van Wijziging. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 29.

20 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

21 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 40.

22 Ingevolge art. 148 Waterschapswet kunnen buiten de bij wet aangewezen besluiten, slechts besluiten van het waterschapsbestuur die betrekking hebben op de regeling van de waterbeheersing, en de beslissingen van dat bestuur tot de aanleg en wijziging van waterstaatswerken door het waterschap aan de goedkeuring van gedeputeerde staten worden onderworpen. In het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet komt hoofdstuk XIX

### 5.3.3 RECHTSKARAKTER EN RECHTSBESCHERMING

Het projectplan is op rechtsgevolg gericht,[23] omdat de beheerder zonder de vaststelling van een dergelijk plan niet tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk mag overgaan. Tegen het projectplan staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open overeenkomstig de regels van de Awb.[24] Alvorens beroep kan worden ingesteld tegen het vaststellingsbesluit, zal daartegen eerst bezwaar moeten worden gemaakt bij de beheerder,[25] tenzij de beheerder afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van het projectplan van toepassing heeft verklaard.[26] Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[27]

## 5.4 DE BENODIGDE BESLUITEN VOOR DE UITVOERING VAN HET PROJECTPLAN

Voor de uitvoering van een projectplan zijn in veel gevallen meerdere besluiten nodig die op grond van verschillende wetten door verschillende bestuursorganen moeten worden genomen. Zo zal voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk of de uitvoering van de in het projectplan opgenomen compenserende of inpassende voorzieningen een wijziging van het planologische regime nodig zijn. Wanneer de gronden krachtens de Wro niet voor uitvoering van het projectplan zijn bestemd, is het ingevolge art. 7.10 lid 1 Wro immers verboden om de grond en de zich daar bevindende bouwwerken daarvoor te gebruiken. Tevens kunnen voor de uitvoering van het projectplan aanlegvergunningen of bouwvergunningen nodig zijn, waarvoor het bestemmingsplan een dwingend toetsingskader is. Wanneer de uitvoering van het projectplan in strijd is met het bestemmingsplan, zullen de benodigde aanleg- en/of bouwvergunningen derhalve niet zonder de wijziging van het planologische regime kunnen worden verkregen. Vaak zijn voor de uitvoering van het projectplan echter niet alleen wijzigingen van het planologische regime nodig, maar zullen eveneens andere publiekrechtelijke toestemmingen nodig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan toestemmingen op grond van de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998, de

---

Waterschapswet, waarin de goedkeuring van waterschapsbesluiten is geregeld, te vervallen.

23 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 40.

24 Na de inwerkingtreding van de Invoeringswet zal het administratief beroep tegen niet aan goedkeuring onderworpen besluiten tot de aanleg of wijziging van 'natte' waterstaatswerken door het waterschap komen te vervallen. Zie art. 1.9 onder E wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2) en de toelichting daarop p. 11-12 (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 3). Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 105.

25 Art. 7:1 lid 1 jo. art. 8:1 lid 1 Awb.

26 Art. 3.10 lid 1 jo. art. 7.1 lid 1 sub d Awb.

27 Art. 37 Wet op de Raad van State.

gemeentelijke kapverordening, de Ontgrondingenwet, etc.[28] Al deze voor de uitvoering van het projectplan benodigde besluiten hebben elk hun eigen totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures, die onderling aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen. Het gaat daarbij onder meer om verschillende beroeps- en beslistermijnen, het al dan niet van toepassing zijn van afdeling 3.4 Awb of beroep in één of twee rechterlijke instanties.
De verschillende totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures van deze uitvoeringsbesluiten kunnen het besluitvormingsproces met betrekking tot projectplannen dan ook zeer complex en ondoorzichtig maken, hetgeen een nadelige invloed kan hebben op de voortvarendheid van de verwezenlijking van de actieve waterbeheeropgave van watersysteembeheerders. Door de verschillende afzonderlijke procedures van de benodigde uitvoeringsbesluiten kunnen procedures sterk uiteen gaan lopen. Het besluitvormingproces met betrekking tot een projectplan wordt daardoor niet alleen ondoorzichtig, maar belangrijker is dat de beheerder niet kan beginnen met de daadwerkelijk uitvoering van het projectplan totdat het laatste uitvoeringsbesluit het besluitvormingsproces heeft doorlopen. In veel gevallen zal de beheerder er zelfs de voorkeur aan geven om te wachten totdat het laatste benodigde besluit onherroepelijk is geworden, zodat pas kan worden begonnen met de uitvoering van het projectplan op het moment dat ook de rechtsbeschermingsprocedure is doorlopen. Het moment waarop de beheerder kan beginnen met de uitvoering van het projectplan is daarmee afhankelijk van het uitvoeringsbesluit met de langste doorlooptijd. Zo is de kans dat een uitvoeringsbesluit waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is (verklaard) en waartegen in eerste en enige aanleg beroep openstaat op de Afdeling bestuursrechtspaak, sneller onherroepelijk zal worden dan een uitvoeringsbesluit waarvoor de reguliere Awb-procedure van bezwaar, beroep en hoger beroep moet worden doorlopen.[29]
De complexiteit van het besluitvormingsproces werkt niet alleen nadelig voor de beheerder, maar ook voor belanghebbende burgers die daartegen rechtsmiddelen willen aanwenden. De afzonderlijke totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures die voor de benodigde uitvoeringsbesluiten moeten worden gevolgd, vergen namelijk een hoge mate van alertheid van belanghebbende burgers. Zij zullen in de gaten moeten houden binnen welke termijn tegen welke besluiten bij welke instantie zienswijzen kenbaar kunnen worden gemaakt of bezwaar kan worden gemaakt, en in het vervolg beroep respectievelijk hoger beroep kan worden ingesteld. Als het gaat om twee besluiten is dat nog te overzien, maar als meer uitvoeringsbesluiten nodig zijn, zal dat toch lastiger worden. Zijn rechtzoekenden niet alert en verzuimen zij daardoor een of meer

---

[28] Een aardig beeld van de verschillende soorten besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een projectplan tot het wijzigen van een waterkering kan worden aangetroffen in r.o. 1 van de uitspraak ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 99, m.nt. A. van Hall.

[29] Als geen rechtsmiddelen tegen die besluiten worden aangewend, is de kans juist groter dat een uitvoeringbesluit waarop afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is, sneller onherroepelijk is, omdat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet hoeft te worden doorlopen alvorens het besluit kan worden genomen.

termijnen, dan lopen zij een grote kans dat hun bezwaar of (hoger) beroep niet ontvankelijk wordt verklaard wegens een verwijtbare overschrijding van de toepasselijke zienswijze-, bezwaar-, of beroepstermijnen.[30] Naarmate er meer besluiten nodig zijn voor de uitvoering van een projectplan, zal de complexiteit en ondoorzichtigheid van de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures toenemen en de effectiviteit van de rechtsbescherming afnemen.

## 5.5 PROJECTBESLUITVORMING VOOR DE AANLEG OF WIJZIGING VAN WATERSTAATSWERKEN

### 5.5.1 ACHTERGROND

Om de procedures voor de aanleg en wijziging van waterstaatswerken te vereenvoudigen en te versnellen, is in de Waterwet een projectprocedure opgenomen voor projectplannen. Door de toepassing van deze projectprocedure wordt de voorbereiding van alle voor de uitvoering van het projectplan benodigde besluiten gecoördineerd en staat tegen al deze besluiten tegelijkertijd rechtsbescherming open bij dezelfde rechterlijk instantie. De projectprocedure voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken is geen nieuw fenomeen, maar is gebaseerd op voorgangers uit de Dgr en Wwk.
Ten gevolge van de ernstige dreiging van overstromingen halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw is in 1995 het Deltaplan grote rivieren tot stand gekomen, waarin de doelstellingen en uitgangspunten zijn geformuleerd voor de aanpak van de rivierdijkversterkingen. De versterking van de onveiligste dijkvakken zou in 1996 moeten worden voltooid (eerste tranche) en in het jaar 2000 zou het totale rivierdijkversterkingsprogramma moeten zijn afgerond (tweede tranche). Om deze doelstellingen te halen is voor iedere tranche een bijzondere wettelijke regeling in het leven geroepen, waarmee beoogd werd de besluitvorming voor de nodige rivierversterkingen te versnellen, opdat de versterkingen binnen de gestelde termijnen konden worden bewerkstelligd.
Voor de uitvoering van de meest urgente rivierdijkversterkingen werd de Dgr in het leven geroepen.[31] Deze wet had het karakter van tijdelijke noodwet op grond waarvan voor de realisering van de meest urgente rivierdijkversterkingen geldende procedures buiten toepassing werden verklaard, de besluitvormings- en beroepstermijnen sterk werden ingekort en de mogelijkheid van onverwijlde inbezitneming van eigendommen door de beheerder werd geïntroduceerd.[32] Ingevolge art. 2 Dgr werden zelfs alle wettelijke bepalingen op grond waarvan

---

30 Zie art. 6:6 sub a jo. 6:7 Awb en art. 6:13 Awb.
31 *Stb.* 1995, 210.
32 Zie art. 2, 4 en 5 Dgr.

een uitvoeringsbesluit werd vereist ten behoeve van de dijkversterkingen buiten werking gesteld.[33]
Voor de tweede tranche dijkversterkingen, die een minder urgent karakter hadden, werd een projectprocedure in de Wwk geïntroduceerd. De projectprocedure was tijdelijk van karakter en had tot doel om de besluitvorming voor de aanleg, versterking en verlegging van primaire waterkeringen te bespoedigen, zodat de afronding van het rivierdijkversterkingsprogramma in het jaar 2000 zou kunnen worden gehaald. Daarbij is gekozen voor minder vergaande maatregelen dan in de Dgr, aangezien de realisering van de tweede tranche dijkversterkingen minder urgent was. De wetgever heeft ervoor gekozen om de toestemmingsvereisten uit bijzondere wetgeving onverkort op de deze dijkversterkingen van toepassing te laten en de mogelijkheid van onverwijlde inbezitneming niet op te nemen. Wel heeft de wetgever gekozen voor een projectprocedure met korte termijnen, een gecoördineerde besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedure voor de uitvoeringsbesluiten, aanwijzing van gedeputeerde staten als coördinerend orgaan en het in het leven roepen van plaatsvervangende besluitbevoegdheid voor gedeputeerde staten.[34] De projectprocedure is in de Wwk uitsluitend van toepassing verklaard op de versterking van primaire waterkeringen die (nog) niet aan de veiligheidsnorm van de Wwk voldeden en daardoor voor de eerste keer aan de veiligheidsnorm zouden gaan voldoen.[35]
Vanwege de goede ervaringen met deze besluitvormingsprocedure in de praktijk,[36] is de Wwk in 2005 in die zin gewijzigd dat de reikwijdte van de projectprocedure is verruimd en van toepassing is verklaard op de aanleg, versterking en verlegging van alle primaire waterkeringen ongeacht of ze daarmee voor de eerste maal aan de veiligheidsnorm zouden gaan voldoen.[37] De projectprocedure is daardoor van een tijdelijke noodvoorziening opgewaardeerd tot een permanente en algemene procedureregeling voor de aanleg, versterking en verlegging van primaire waterkeringen. Onder meer vanwege de invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is de regeling op ondergeschikte punten aangepast naar het voorbeeld van de Tracéwet en de Rijksprojectenprocedure van art. 39a WRO. Kenmerk van de projectprocedure is altijd een bespoediging en coördinatie van de besluitvorming met betrekking tot de aanleg en wijziging van primaire waterkeringen gebleven.[38]

---

33 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming en de inhoud van de Dgr en de Wwk (1995 en 2001): Dekker 2002, p. 107-149 en p. 217-226; Driessen, De Gier en Wiering 2001, p. 269-278; Van Hall 1997. p. 620-623; De Gier en Van Buuren 1995, p. 145-152; Van den Berg, Van Hall en Van Rijswick 2003, p. 256-270.

34 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 11. Zie uitgebreider: Dekker 2002, p. 182-186 en p. 226-244.

35 Daarbij werd het dijkversterkingsplan echter niet meer van rechtswege aangemerkt als een vrijstelling ex art. 19 WRO, waar dat in de Dgr nog wel het geval was.

36 Zie het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wwk: Driessen, De Gier en Wiering, 1999, Driessen, De Gier en Wiering 2001, p. 273.

37 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 474, nr. 3, p. 9.

38 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 10- 11.

Omdat de projectprocedure in het verleden naar tevredenheid heeft gefunctioneerd en de behoefte bestaat om deze continueren, is deze in grote lijnen in de Waterwet gehandhaafd. Deze behoefte bestaat volgens de memorie van toelichting, omdat het ook in de komende jaren van belang is om over een adequaat instrumentarium te beschikken ter uitvoering van de het beleid inzake rivierverruiming.[39] Niet alleen is gekozen voor een handhaving van de projectprocedure voor de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen, maar tevens is voor het provinciebestuur de bevoegdheid geïntroduceerd om het toepassingsbereik van deze procedure te verruimen tot de aanleg of wijziging van *alle* waterstaatswerken.[40] In de tweede nota van wijziging is deze bevoegdheid echter naar aanleiding van de parlementaire behandeling beperkt tot de aanleg of wijziging van andere dan primaire waterkeringen en andere waterstaatswerken van *bovenlokale betekenis* die met *spoed op gecoördineerde wijze* tot stand moeten worden gebracht.[41] Op het toepassingsbereik van de projectprocedure zal in de volgende paragraaf worden ingaan, waarna de projectprocedure nader zal worden belicht.

### 5.5.2 Het toepassingsbereik van de projectprocedure voor waterschappen

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was de bevoegdheid om bij of krachtens provinciale verordening het toepassingsbereik van de projectprocedure te verruimen niet geclausuleerd. Die clausulering heeft plaatsgevonden in de tweede nota van wijziging. De projectprocedure kan daardoor uitsluitend van toepassing worden verklaard op projectplannen tot de aanleg of wijziging van niet-primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken van *bovenlokale betekenis* die *met spoed op gecoördineerde wijze* tot stand moeten worden gebracht. De projectprocedure kan dus zonder meer op projectplannen met betrekking tot de aanleg en wijzigingen van niet-primaire waterkeringen van toepassing worden verklaard, terwijl voor andere waterstaatswerken de extra eis geldt dat deze van bovenlokale betekenis zijn en met spoed op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.

#### *5.5.2.1 Een weinig beperkende clausulering*

De clausulering hoeft aan provinciale staten mijns inziens geen grote beperkingen op te leggen aan hun bevoegdheid om de projectprocedure op de projectplannen van waterschappen van toepassing te verklaren. De bestuursrechter zal het besluit van provinciale staten om de projectprocedure van toepassing te verklaren namelijk terughoudend toetsen. In de eerste plaats omdat dit bij provinciale verordening wordt bepaald en daartegen geen rechtstreekse rechtsbescherming bij de bestuursrechter mogelijk is. Een provinciale verordening is immers een algemeen verbindend voorschrift waartegen ingevolge art. 8:2 sub a

---

39 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 3, p. 40-41.
40 Zie art. 5.5 Waterwet.
41 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 25.

Awb geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Uitsluitend in het kader van de rechtsbescherming tegen het projectplan zal bij wijze van exceptieve toetsing aan de orde kunnen worden gesteld dat de projectprocedure ten onrechte op het projectplan van toepassing is verklaard. Daar komt nog bij dat de rechter vanwege zijn positie in het staatsbestel algemeen verbindende voorschriften zeer terughoudend toetst.[42]
Gelet op de terughoudende rechterlijke toetsing zal niet snel worden aangenomen dat een waterstaatswerk ten onrechte door provinciale staten van bovenlokale betekenis is geacht. Waterstaatswerken maken onderdeel uit van een watersysteem dat veelal gemeentegrensoverschrijdend is, zodat al snel kan worden verdedigd dat deze van bovenlokale betekenis zijn. Zeker wanneer dat waterstaatswerk wordt aangelegd of gewijzigd om het hele (gemeentegrensoverschrijdende) watersysteem aan normen te laten voldoen die op provinciaal niveau zijn vastgesteld, kan mijns inziens worden verdedigd dat een dergelijk waterstaatswerk van bovenlokale betekenis is en zo spoedig mogelijk op gecoördineerde wijze tot stand moet worden gebracht.
De behoefte aan een gecoördineerde besluitvorming zal reeds aanwezig zijn, wanneer er meer dan één uitvoeringsbesluit nodig is om het projectplan uit te voeren. Aangezien er voor de uitvoering van projectplannen ter verwezenlijking van de waterbeheeropgave veelal meerdere uitvoeringsbesluiten nodig zullen zijn, lijkt daarin evenmin een beperking te zijn gelegen voor het van toepassing verklaren van de projectprocedure op deze projectplannen.

*5.5.2.2 Clausulering leidt tot rechtsonzekerheid*
Een nadeel van het clausuleren van de bevoegdheid om de projectprocedure op projectplannen van de waterschappen van toepassing te verklaren, is dat in het kader van de rechtsbescherming tegen het projectplan de vraag zal moeten worden beantwoord of provinciale staten al dan niet terecht de projectprocedure van toepassing hebben verklaard. Afhankelijk van de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak aan de clausulering zal toetsen, kan dat rechtsonzekerheid met zich meebrengen, waardoor de waterschappen bij het verwezenlijken van hun wateropgave de voorkeur geven aan de aanleg of wijziging van waterkeringen waarop de projectprocedure zonder meer van toepassing is. In dat geval loopt de beheerder immers niet het risico dat de besluitvorming met betrekking tot het projectplan moet worden overgedaan, omdat de Afdeling van oordeel is dat het waterstaatswerk niet van bovenlokale betekenis is en/of niet met spoed op gecoördineerde wijze tot stand had hoeven te worden gebracht en provinciale staten de projectprocedure daarop derhalve niet van toepassing hadden mogen verklaren.

*5.5.2.3 Leidt clausulering tot het vervallen van de projectplanverplichting?*
Het is de vraag of bij de introductie van de clausulering de verhouding tot art. 5.4 lid 4 Waterwet is bezien. Betoogd zou immers kunnen worden dat project-

[42] Zie HR 16 mei 1986, *NJ* 1987, 251 (*Landbouwvliegers*).

plannen waarop de projectprocedure van toepassing is verklaard door de introductie van de clausulering per definitie van bovengemeentelijk belang zijn, zodat het verzoek om planologische medewerking niet aan het bevoegde gemeentelijke orgaan, maar aan het bevoegde provinciale orgaan zou moeten worden gedaan. De provinciale medewerking zou in dat geval worden gegeven met toepassing van afdeling 3.5 Wro, waardoor de projectplanverplichting van de beheerder op grond van art. 5.4 lid 4 Wro zou komen te vervallen. Aangezien dit de toepassing van de projectprocedure op projectplannen van bovenlokale betekenis geheel zou uitsluiten, kan worden aangenomen dat dit niet de bedoeling van de wetgever geweest is. Waarschijnlijk vervalt de projectplanverplichting voor de beheerder uitsluitend als een provinciaal orgaan uit eigen beweging besluit om met de toepassing van afdeling 3.5 Wro een waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen.

*5.5.2.4 Ratio clausulering voor discussie vatbaar*

Naar mijn oordeel is de motivering die wordt gegeven voor het opnemen van de nadere clausulering van de bevoegdheid om de projectprocedure van toepassing te verklaren, voor discussie vatbaar. De clausulering werd in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel door een aantal parlementariërs noodzakelijk geacht, omdat zij vreesden dat de projectprocedure zou kunnen worden 'misbruikt' om de Wro buitenspel te zetten.[43]

Naar mijn oordeel kan er van een buitenspel zetten of het doorkruisen van de Wro door toepassing van de projectprocedure echter geen sprake zijn, voor zover het de coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming voor projectplannen betreft. De projectprocedure zorgt in zoverre alleen voor een *procedurele* coördinatie en stroomlijning van het projectplan en de daarvoor benodigde uitvoeringsbesluiten. De gemeentelijke organen dienen voor de uitvoering van een projectplan planologische toestemming te verlenen, indien het projectplan in strijd is met het geldende planologische regime, waarbij hetzelfde inhoudelijke criterium van een goede ruimtelijke ordening (of in geval van een projectbesluit: een goede ruimtelijke onderbouwing) van toepassing is.

De plaatsvervangende besluitbevoegdheid van gedeputeerde staten zou echter bij louter *lokale* projectplannen tot een afwijking van de bevoegdhedenstructuur van de Wro kunnen leiden. Gedeputeerde staten kunnen ingevolge art. 5.11 Waterwet immers de planologische medewerking van gemeentelijke organen aan de uitvoering van een projectplan afdwingen door gebruik te maken van hun plaatsvervangende besluitbevoegdheid. Met de aanwijzingsbevoegdheid van art. 4.1 Wro kunnen zij die planologische medewerking eveneens bewerkstelligen. Dat kunnen gedeputeerde staten echter uitsluitend voor zover provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Zonder de clausulering zouden gedeputeerde staten dan ook ruimere mogelijkheden hebben om planologische medewerking van gemeentelijke

---

[43] *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 24, p. 7. Zie ook *Handelingen II* 2007/08, nr. 52, p. 3826-3831, nr. 53, p. 3841-3842 en nr. 66, p. 4687.

organen af te dwingen dan zij op grond van de Wro zouden kunnen. Voor zover het projectplannen betreft waarmee uitsluitend lokale belangen gemoeid zijn, zouden gedeputeerde staten immers de bevoegdheid hebben om planologische medewerking van gemeentelijke organen af te dwingen, terwijl zij die bevoegdheid op grond van de Wro niet hebben. In zoverre zou kunnen worden gesproken van een afwijking van de bevoegdhedenstructuur van de Wro.
Naar mijn oordeel is er van een afwijking van de Wro echter geen sprake, en voor zover daarvan al sprake zou zijn, kan die afwijking worden gerechtvaardigd. Er bestaat namelijk behoefte aan een provinciaal interventie-instrument voor gevallen waarin waterschap en gemeente het niet eens kunnen worden over de aanleg of wijziging van een 'lokaal' waterstaatswerk, voor zover daarvan al sprake kan zijn. Het waterschap kan voor de aanleg of wijziging van deze lokale waterstaatswerken immers ook planologische medewerking of andere gemeentelijke toestemmingen nodig hebben. Aangezien waterschappen en gemeenten niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan elkaar, is er bij conflictsituaties een hogere overheid nodig die een bestuurlijke impasse kan doorbreken. Wanneer het waterschappen immers blijvend onmogelijk wordt gemaakt om lokale waterstaatswerken aan te leggen of te wijzigen, kunnen zij hun bij reglementaire provinciale verordening opgedragen taken niet goed uitvoeren. Aangezien de provincie een belangrijke coördinerende en ook toezichthoudende taak heeft ten aanzien van waterschappen en gemeenten, ligt het op de weg van de provinciale overheid om eventuele bestuurlijke impasses te doorbreken. De doorbreking van een bestuurlijke impasse omtrent de besluitvorming van een lokaal waterstaatswerk kan, gelet op deze conflictoplossende taak van de provincie, mijns inziens dan worden aangemerkt als een provinciaal belang. In deze conflictsituaties kan een 'lokaal' waterstaatswerk toch van bovenlokale betekenis worden.

Waterstaatswerken zullen echter veelal een bovenlokale betekenis hebben, omdat alle waterstaatswerken tezamen het watersysteem vormen en het watersysteem veelal gemeentegrensoverschrijdend is. De beheeropgave van de watersysteembeheerder, die erop gericht is om het watersysteem als geheel overeenkomstig de normen in te richten, is naar mijn oordeel dan ook van bovenlokale betekenis. Projectplannen die worden vastgesteld ter verwezenlijking van deze actieve waterbeheeropgave, zullen dan ook doorgaans van bovenlokale betekenis zijn.
Overigens kan de gecoördineerde besluitvorming en rechtsbescherming voor projectplannen ook van waarde zijn voor de besluitvorming ter uitvoering van lokale projectplannen. Voor zover men de toepasselijkheid van de projectprocedure vanwege de vermeende afwijking van de bevoegdhedenstructuur van de Wro zou willen uitsluiten, zou ervoor kunnen worden gekozen om uitsluitend de plaatsvervangende besluitbevoegdheid van gedeputeerde staten te beperken tot bovenlokale projectplannen. Daarmee kunnen de voordelen van een gecoördineerde besluitvorming voor lokale projectplannen behouden blijven, terwijl de vermeende afwijking van de Wro kan worden weggenomen.

### 5.5.3 De inhoud van de projectprocedure

Naast het vaststellen van een projectplan zal de waterbeheerder tevens de voor de uitvoering van het projectplan benodigde uitvoeringsbesluiten bij de beslissingsbevoegde bestuursorganen aan moeten vragen. Om te voorkomen dat de beheerder niet bevoegd is tot het aanvragen van een uitvoeringsbesluit, is in art. 5.8 lid 4 Waterwet bepaald dat de beheerder bevoegd is tot het aanvragen van de benodigde uitvoeringsbesluiten.[44]

> Deze bepaling is opgenomen naar aanleiding van een geval dat aan de orde was in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 11 september 1997, waarin voor de uitvoering van een dijkversterkingsplan een kapvergunning nodig was voor drieëndertig bomen, maar de kapvergunning op grond van de gemeentelijke kapverordening slechts kon worden aangevraagd door of met toestemming van degene die krachtens zakelijk recht of door degene die krachtens publiekrechtelijke bevoegdheid gerechtigd is over de houtopstand te beschikken.[45] Omdat de beheerder van de primaire waterkering geen eigenaar was van de bomen en ook niet krachtens publiekrechtelijke bevoegdheid gerechtigd was om daarover te beschikken, was de beheerder niet bevoegd tot het aanvragen van de voor uitvoering van het dijkverbeteringsplan benodigde kapvergunning.

Op het projectplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, zodat alvorens het plan wordt vastgesteld een ontwerp-projectplan ter inzage moet worden gelegd, waarvan openbaar kennis moet zijn gegeven. In afwijking van de Awb kan *eenieder* mondeling of schriftelijk gedurende de terinzagelegging van het ontwerpplan daaromtrent zienswijzen kenbaar maken. Het projectplan is een ambtshalve te nemen besluit, zodat daarvoor in beginsel geen beslistermijn geldt.[46] Wanneer het projectplan is vastgesteld, dient het plan, alvorens het in werking treedt, te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Ingevolge art. 10:31 lid 1 moet het besluit omtrent goedkeuring binnen dertien weken worden genomen nadat het projectplan ter goedkeuring is verzonden. Deze termijn kan één maal voor ten hoogste dertien weken worden verdaagd en wanneer er een advies als bedoeld in art. 3:5 Awb is vereist voor maximaal zes maanden. In afwijking van de Awb is verdaging van het besluit omtrent goedkeuring van een projectplan tot aanleg of wijziging van een primaire waterkering ingevolge art. 5.7 lid 3 Waterwet niet mogelijk.

#### *5.5.3.1 Provinciaal goedkeuringsvereiste voor projectplannen*

Gedeputeerde staten kunnen ingevolge art. 149 Waterschapswet jo. 10:27 Awb slechts goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen

---

[44] De wetswijziging van 28 september 2005 voorzag ook al in de bevoegdheid voor de beheerder om een uitvoeringsbesluit aan te vragen. Zie art. 7f Wwk (2005) en ter illustratie: ABRvS 7 juni 2006, zaaknr. 200505623/1, r.o. 2.18.

[45] ABRvS 11 september 1997, *AB* 1997, 452, m.nt. AvH.

[46] Zie art. 5.4 Waterwet.

belang. Van strijd met het recht is sprake wanneer het projectplan in strijd met geldende nationale of internationale wetgeving of gewoonterecht wordt vastgesteld. Wanneer een projectplan in strijd is met een op grond van art. 3.11 Waterwet gegeven algemene instructie van provincie of Rijk, zullen gedeputeerde staten ingevolge art. 10:27 Awb jo. 149 Waterschapswet goedkeuring aan dat plan moeten onthouden wegens strijd met het recht.
Van strijd met het algemeen belang is onder meer sprake wanneer het projectplan in strijd is met beleidskeuzes van hogere overheden. Omdat dit beleid niet juridisch bindend is voor de beheerder en geen juridisch bindende regels kan bevatten voor de vaststelling van projectplannen, is van strijd met het recht dan ook geen sprake. Ook wanneer het projectplan in strijd is met algemene regels die op grond van art. 4.1 respectievelijk 4.3 Wro bij of krachtens provinciale verordening of AMvB zijn vastgesteld, is dat plan niet in strijd met het recht, omdat deze algemene regels uitsluitend betrekking kunnen hebben op bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen en niet op projectplannen. Deze regels zullen vanwege de planologische implicaties van een projectplan bij de goedkeuring van projectplannen in de praktijk echter een belangrijk toetsingskader vormen. Wanneer een projectplan in strijd is met deze algemene regels zullen gedeputeerde staten hun goedkeuring aan het projectplan kunnen onthouden wegens strijd met het algemeen belang.
Toch is het onderscheid tussen strijd met het recht en strijd met algemeen belang niet altijd eenvoudig te maken. Wanneer een projectplan in strijd is met een provinciale structuurvisie of een provinciale verordening als bedoeld in art. 4.1 Wro, kan immers eveneens worden betoogd dat het projectplan is vastgesteld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel of het motiveringsbeginsel. De beheerder, zo kan worden betoogd, heeft bij de voorbereiding van het projectplan in strijd met art. 3:2 Awb de planologische belangen onvoldoende betrokken of in strijd met art. 3:46 Awb niet deugdelijk gemotiveerd waarom het projectplan is vastgesteld in afwijking van de provinciale structuurvisie of verordening.

*5.5.3.2 Algemene instructies en bindende aanwijzingen*
Provinciale staten hebben ingevolge art. 3.11 lid 1 Waterwet de bevoegdheid om bij provinciale verordening algemene instructies te geven ten aanzien van alle plannen en besluiten van de waterschappen, zodat deze regels ook betrekking kunnen hebben op projectplannen van de waterschappen. In art. 3.9 Waterwet is een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten geïntroduceerd omtrent de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van de Waterwet, zodat de aanwijzingsbevoegdheid ook ten aanzien van de vaststelling van projectplannen door de waterschappen kan worden uitgeoefend. Voldoet het waterschap niet aan de aanwijzing dan kunnen gedeputeerde staten plaatsvervangend het projectplan vaststellen. Aanwijzingen en algemene instructies kunnen echter uitsluitend door gedeputeerde staten worden gegeven voor zover dat nodig is met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. De Minister van V&W heeft dezelfde bevoegdheden, maar hij kan deze

bevoegdheden slechts inzetten indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken.[47]
Door de algemene aanwijzingsbevoegdheid in de Waterwet is de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om (bindende) aanwijzingen te geven omtrent de vaststelling van projectplannen teruggekeerd. De bevoegdheid om de beheerder een bindende aanwijzing te geven om het vastgestelde projectplan te wijzigen of aan te vullen, indien het overleg voorafgaand aan de (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring niet tot overeenstemming leidt, was bij de wijziging van de Wwk van 28 september 2005 immers vervallen.[48] De aanwijzingsbevoegdheid uit de Waterwet ziet echter op de uitoefening van alle taken en bevoegdheden door het waterschapsbestuur, zodat de aanwijzingsbevoegdheid van art. 3.9 Waterwet een veel ruimere strekking heeft.

*5.5.3.3 Gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten*
Gedurende de projectplanprocedure dienen de uitvoeringsbesluiten in beginsel gecoördineerd te worden voorbereid, tenzij gedeputeerde staten kiezen voor fasering in de besluitvorming. De voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten kent een eigen coördinatieregeling die losstaat van de voorbereiding van het projectplan. De voorbereidingsprocedures van het projectplan en de uitvoeringsbesluiten kunnen niet worden gecoördineerd, maar wel parallel aan elkaar worden doorlopen.
Gedeputeerde staten zijn verantwoordelijk voor de gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten en kunnen daartoe de medewerking van de betrokken bestuursorganen vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is.[49] De bestuursorganen zijn verplicht de gevorderde medewerking te verlenen. Op de gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, met dien verstande dat gedeputeerde staten de termijn bepalen waarbinnen de ontwerpuitvoeringsbesluiten aan hen moeten worden toegezonden. Gedeputeerde staten publiceren de ontwerpbesluiten en leggen deze gedurende zes weken ter inzage. In afwijking van art. 3:15 Awb kan eenieder gedurende deze termijn zijn zienswijzen over de ontwerpbesluiten naar voren brengen. De uitvoeringsbesluiten worden in afwijking van art. 3:18 Awb genomen binnen een door gedeputeerde staten gestelde termijn.
Indien de bestuursorganen die in eerste aanleg bevoegd zijn tot het nemen van uitvoeringsbesluiten,[50] de ontwerpbesluiten niet binnen de door gedeputeerde staten gestelde termijn aan hen toezenden danwel niet, niet tijdig of niet overeenkomstig het projectplan beslissen, kunnen gedeputeerde staten in de plaats van en ten laste van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan het (ont-

---

47 Zie art. 3.11 lid 2 en art. 3.13 Waterwet.
48 In de Wwk (2001) was deze aanwijzingsbevoegdheid opgenomen in art. 22 lid 3 Wwk. Deze bevoegdheid is geschrapt om aan te sluiten bij de bepalingen van afdeling 10.2.1 Awb. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 23.
49 Art. 5.8 lid 1 en 2 Waterwet.
50 Het gaat zowel om besluiten op aanvraag als om ambtshalve te nemen besluiten.

werp)besluit nemen. Plaatsvervangende besluitvorming is eveneens mogelijk, indien het uitvoeringsbesluit naar het oordeel van gedeputeerde staten wijziging behoeft.

#### *5.5.3.4 Geconcentreerde rechtsbescherming tegen uitvoeringsbesluiten en het projectplan*

Voor zover tegen een uitvoeringsbesluit op grond van de normaliter daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften beroep in twee instanties mogelijk is, staat daartegen ingevolge art. 5.13 lid 1 Waterwet in eerste en enige aanleg beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. Evenals voor de besluiten tot vaststelling en goedkeuring van het projectplan heeft de wetgever voor de uitvoeringsbesluiten willen voorzien in rechtsbescherming in één rechterlijke instantie.[51] Alvorens beroep in te stellen tegen het vaststellingsbesluit, het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten, hoeft niet eerst bezwaar tegen deze besluiten te worden gemaakt, omdat het vaststellingsbesluit en de uitvoeringsbesluiten worden voorbereid met afdeling 3.4 Awb. Ook tegen het besluit omtrent goedkeuring van het projectplan kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak, omdat de bezwaarschriftprocedure ingevolge art. 7:1 lid 1 sub c Awb niet van toepassing is op besluiten omtrent goedkeuring van andere besluiten.

Voor zover de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd zijn voorbereid, dienen ze gelijktijdig bekend te worden gemaakt, zodat de aanvang van de beroepstermijnen van de gecoördineerd voorbereide uitvoeringsbesluiten gelijk wordt geschakeld. Teneinde de Afdeling in staat te stellen de beroepen tegen het besluit tot vaststelling van het projectplan, het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten integraal te beoordelen, zijn de beroepstermijnen van het vaststellingsbesluit, het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten eveneens gelijkgeschakeld. In art. 5.13 lid 2 Waterwet is daartoe opgenomen dat de beroepstermijn van het vaststellings- en goedkeuringsbesluit pas aanvangt daags nadat gecoördineerd voorbereide uitvoeringsbesluiten bekend zijn gemaakt.[52]

Anders dan de coördinatieregelingen uit de Wro worden de uitvoeringsbesluiten en het project(plan)besluit niet als één besluit aangemerkt.[53] Wanneer de Afdeling het vaststellingsbesluit, het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten

---

51 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 107.

52 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 107. Ten onrechte wordt in art. 5.13 lid 2 Waterwet gesproken van besluiten als bedoeld in art. 5.8 lid 1 Waterwet (de uitvoeringsbesluiten). De beroepstermijn voor besluiten begint ingevolge art. 6:8 lid 1 Awb immers ook zonder art. 5.13 lid 2 Waterwet een dag nadat zij overeenkomstig art. 5.12 Waterwet gelijktijdig bekend zijn gemaakt. In zoverre zou er dus ook helemaal geen sprake zijn van een afwijking van art. 6:8 lid 1 Awb. Bedoeld zal zijn dat de beroepstermijn voor de besluiten als bedoeld in art. 5.7 lid 1 Waterwet (het vaststellings- en goedkeuringsbesluit met betrekking tot het projectplan) pas aanvangt daags nadat de uitvoeringsbesluiten (art. 5.8 lid 1 Waterwet) bekend zijn gemaakt.

53 Zie art. 8.3 Wro.

gezamenlijk wenst te behandelen, zal zij gebruik moeten maken van haar bevoegdheid om de beroepen daartegen gevoegd te behandelen.[54]

*5.5.3.5 Faciliterende besluiten*

Naast uitvoeringsbesluiten is er nog een bijzondere categorie besluiten ten aanzien waarvan gedeputeerde staten evenals ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten een plaatsvervangende besluitbevoegdheid heeft. Ingevolge art. 5.11 lid 2 Waterwet kunnen gedeputeerde staten ook ten aanzien van '*andere besluiten dan die ter uitvoering van het projectplan, welke gericht zijn op de realisering van de in het projectplan opgenomen voorzieningen*' plaatsvervangend beslissen wanneer het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan niet (tijdig) of onvoldoende meewerkt. Het betreft hier naar mijn oordeel niet de voorzieningen als bedoeld in art. 5.4 lid 2 Waterwet, omdat deze voorzieningen mijns inziens onderdeel uitmaken van het projectplan zelf en de besluiten die nodig zijn om die voorzieningen te treffen besluiten zijn ter uitvoering van het projectplan. Volgens de memorie van toelichting gaat het in art. 5.11 lid 2 Waterwet om:

> 'besluiten die strikt genomen niet goed kunnen worden aangemerkt als besluiten ter uitvoering van het projectplan, nu zij niet een onderwerp regelen dat rechtstreeks is geregeld in het plan. Het gaat om besluiten die facilitair zijn aan de feitelijke uitvoering van de werken en die met de inhoud van het plan geen directe relatie hebben.'[55]

Als voorbeelden worden genoemd een bouwvergunning voor een bouwkeet, het plaatsen van een hijskraan en het nemen van verkeersbesluiten. De besluiten genoemd in art. 5.11 lid 2 betreffen dus niet de besluiten die nodig zijn voor de compenserende en mitigerende voorzieningen als bedoeld in art. 5.4 lid 2 Waterwet.

Hoewel deze 'facilitaire' besluiten geen onderdeel kunnen uitmaken van de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten, kunnen gedeputeerde staten deze besluiten op grond van art. 5.11 lid 2 Waterwet wel in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan nemen, wanneer dat orgaan onvoldoende medewerking verleent.[56] Op deze wijze wordt voorkomen dat besluiten die nodig zijn in het kader van de uitvoering van de feitelijke werkzaamheden, niet of niet tijdig worden verleend, waardoor de uitvoering van het projectplan zou worden vertraagd of belemmerd.[57]

De projectprocedures van de Wwk kenden niet de plaatsvervangende besluitbevoegdheid van gedeputeerde staten voor deze faciliterende besluiten. Met de inzet van deze bevoegdheid kunnen gedeputeerde staten voorkomen dat de feitelijke werkzaamheden voor de uitvoering van een projectplan, waarvoor alle

---

54 Zie art. 8:14 Awb.

55 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 106-107.

56 De plaatsvervangende bevoegdheid hebben gedeputeerde staten niet als een bestuursorgaan van het Rijk in eerste aanleg bevoegd is om een uitvoeringsbesluit of faciliterend besluit te nemen.

57 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 106-107.

benodigde uitvoeringsbesluiten zijn genomen, worden belemmerd of vertraagd omdat een of meer daarvoor benodigde faciliterende besluiten niet of niet tijdig worden genomen. De uitbreiding van de plaatsvervangende besluitbevoegdheid tot de faciliterende besluiten kan mijns inziens dan ook als een verbetering worden beschouwd ten opzichte van de projectprocedure van de Wwk.

## 5.6 EEN AANTAL ELEMENTEN VAN DE PROJECTPROCEDURE NADER BELICHT

Hoewel de projectprocedure de watersysteembeheerders een effectief instrumentarium biedt voor de verwezenlijking van hun actieve waterbeheeropgave, roept de wijze waarop deze procedure in de Waterwet is geregeld een aantal vragen op die voor de toepassing van de projectprocedure van belang zijn. Die vragen hebben betrekking op de duidelijkheid van enkele bepalingen die het toepassingsbereik van de procedure bepalen. Daarnaast is het de vraag hoe de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen het vaststellings- en goedkeuringsbesluit van het projectplan zich verhouden tot de reguliere Awb-procedure.

### 5.6.1 DE BESLUITEN ALS BEDOELD IN ART. 5.8 LID 1 EN ART. 5.7 LID 1 WATERWET

In de regeling van de projectprocedure in de Waterwet wordt regelmatig verwezen naar de besluiten als bedoeld in art. 5.7 lid 1 en art. 5.8 lid 1 Waterwet. Het betreft bevoegdheden om de besluiten als bedoeld in art. 5.8 lid 1 Waterwet plaatsvervangend te nemen (art. 5.11 Waterwet), het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 Awb (art. 5.9 lid 1 Waterwet), het bepalen van de beroepsinstantie (art. 5.13 lid 1 Waterwet) en de aanvang van beroepstermijnen (art. 5.13 lid 2 Waterwet). Aangezien dit essentiële bepalingen zijn bij de toepassing van de projectprocedure, dienen deze besluiten gelet op het rechtszekerheidsbeginsel duidelijk te worden omschreven.
De artikelen 5.7 lid 1 en 5.8 lid 1 Waterwet bevatten echter geen omschrijving van concrete besluiten. Art. 5.7 lid 1 Waterwet bepaalt slechts dat een projectplan goedkeuring behoeft. Uit de memorie van toelichting moet vervolgens worden afgeleid dat met de in art. 5.7 lid 1 Waterwet bedoelde besluiten gedoeld wordt op zowel het besluit tot de vaststelling als het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten. Ingevolge de memorie van toelichting staat namelijk niet alleen tegen het goedkeuringsbesluit, maar ook tegen het vaststellingsbesluit in eerste en enige aanleg beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak.[58] Omdat ingevolge art. 5.13 Waterwet tegen besluiten als bedoeld in art. 5.7 lid 1 Waterwet in eerste en enige aanleg beroep op de Afdeling openstaat, gaat de wetgever er dus blijkbaar van uit dat een vaststellingbesluit ook een besluit is als bedoeld in art. 5.7 lid 1 Waterwet.

---

[58] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 107.

Ten aanzien van de besluiten als bedoeld in art. 5.8 lid 1 Waterwet is eveneens sprake van onduidelijke formulering. Ingevolge deze bepaling bevorderen gedeputeerde staten de gecoördineerde voorbereiding van besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan. Dat daarmee besluiten worden aangeduid die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan is een onvoldoende duidelijke omschrijving. Ingevolge de memorie van toelichting is op *alle* besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan de projectprocedure van toepassing, *met uitzondering* van onteigeningsbesluiten en besluiten inzake nadeelcompensatie. Blijkbaar behoren deze laatstgenoemde besluiten niet tot de categorie van uitvoeringsbesluiten, terwijl ook van deze besluiten zou kunnen worden verdedigd dat deze nodig zijn voor de uitvoering van projectplannen.[59]

*5.6.1.1 Herziening van de beheerslegger als uitvoeringsbesluit?*

De onduidelijkheid omtrent de vraag welke besluiten als uitvoeringsbesluiten kunnen worden aangemerkt, roept bovendien de vraag op of het besluit tot herziening van de beheerslegger (als bedoeld in art. 5.1 Waterwet) met het oog op de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk kan worden aangemerkt als een besluit dat nodig is voor de uitvoering van het projectplan. Hoewel voor de uitvoering van werken en werkzaamheden in het kader van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk strikt genomen geen herziening van de legger noodzakelijk is, zal de legger de normatieve toestand van het waterstaatswerk moeten omschrijven. De herziening van de legger mag dan niet strikt noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de fysieke aanleg of wijziging van waterstaatswerken, in juridisch opzicht is de herziening van de legger daarvoor onontbeerlijk. Bovendien geldt hetzelfde voor de besluiten tot onteigening en nadeelcompensatie, die, in tegenstelling tot het besluit tot herziening van de legger, in de memorie van toelichting wel uitdrukkelijk van de categorie uitvoeringsbesluiten worden uitgezonderd.

Naar mijn oordeel is dan ook verdedigbaar dat het besluit tot herziening van de legger zodanig verknocht is met de feitelijke aanleg en wijziging van het waterstaatswerk dat het besluit tot herziening van de legger als uitvoeringbesluit zou kunnen worden aangemerkt. Zonder een herziening van de legger kunnen de regels ter bescherming van het waterstaatswerk namelijk niet of gebrekkig worden gehandhaafd en zijn gedoogplichten niet of onvoldoende toereikend voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk of een goed beheer daarvan.[60] Gelet op de doelstelling van de projectprocedure – een versnelde en gecoördineerde besluitvormingsprocedure voor uitvoering van een projectplan tot de aanleg en wijziging van het waterstaatswerk –, is het wenselijk dat het besluit tot herziening van de legger in de projectprocedure kan worden meegenomen. Zodoende kan worden voorkomen dat daarvoor een afzonderlijke procedure nodig is.

---

[59] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 105.

[60] Op de gedoogplichten zal nog in paragraaf 6.2 uitgebreider worden ingegaan.

Om onduidelijkheden over de toepasselijkheid van de projectprocedure zo veel mogelijk te voorkomen, verdient het aanbeveling om de vaststellings- en goedkeuringsbesluiten alsmede uitvoeringsbesluiten in de Waterwet duidelijk te omschrijven en niet te verwijzen naar bepalingen, waarin de besluiten niet duidelijk zijn omschreven en waaruit degene die de wet toepast zelf de door de wetgever bedoelde besluiten moet zien te destilleren. De categorie 'uitvoeringsbesluiten' zal bovendien nader moeten worden beperkt in de Waterwet, waarbij duidelijkheid zal moeten worden gegeven over de vraag of een besluit tot herziening van de legger tot die categorie behoort of niet.

*5.6.1.2 Buiten de coördinatie vallende uitvoeringsbesluiten*

Wanneer een besluit dat nodig is voor de uitvoering van het projectplan – al dan niet bewust – buiten de gecoördineerde voorbereiding is gehouden, betekent dat nog niet dat dit buiten de projectprocedure valt. De projectprocedure is immers van toepassing op alle besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan. Dat betekent dat ook op de buiten de coördinatie vallende besluiten de procedure van art. 5.8 tot en met 5.13 Waterwet van toepassing is, zodat deze worden voorbereid met afdeling 3.4 Awb, plaatsvervangend kunnen worden genomen door gedeputeerde staten en daartegen in eerste en enige aanleg beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat.[61]

Het systeem van de Waterwet wijkt daarmee af van het systeem van de Wwk (2001) en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie. Indien een uitvoeringsbesluit geen onderdeel had uitgemaakt van de gecoördineerde voorbereidingsprocedure, moest dat besluit de voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedure doorlopen overeenkomstig de Awb en/of de voorschriften van de specifieke wettelijke regeling waarop het besluit was gebaseerd. Op dat besluit achtte de Afdeling de procedure uit de Wwk dus niet van toepassing. De Afdeling heeft dit als volgt verwoord:

> 'Vast staat dat het in geding zijnde besluit niet is gebaseerd op de artt. 18 t/m 23 WWK. Het betrokken besluit is niet tezamen met het dijkversterkingsplan voorbereid en tegelijk dan wel kort nadien genomen. Voorts is de in voornoemde artikelen beschreven procedure niet gevolgd. Derhalve staat vast dat niet op basis van art. 24 lid 1 WWK rechtstreeks beroep bij de Afdeling openstaat.
> (…)
> Uitvoeringsbesluiten vinden, in tegenstelling tot het plan, hun grondslag immers in beginsel in een specifieke wettelijke regeling niet zijnde de WWK. Dat de WWK ter stroomlijning van de procedures een bijzondere afdoeningswijze in het leven heeft geroepen die ertoe strekt het plan en alle uitvoeringsbesluiten tezamen voor te bereiden en te behandelen, kan daaraan niet afdoen. Eerst indien deze regeling

[61] Zoals in paragraaf 5.6.2 wordt opgemerkt kan uit art. 5.12 Waterwet, waar wordt gesproken over uitvoeringsbesluiten, *voor zover* ze gecoördineerd zijn voorbereid, en de daarbij behorende toelichting worden afgeleid dat er geen wettelijke verplichting is om uitvoeringsbesluiten gecoördineerd voor te bereiden.

toepassing vindt kan tegen een uitvoeringsbesluit op grond van de WWK in eerste en enige aanleg bij de Afdeling beroep openstaan.'[62]

Ten aanzien van besluiten die niet gecoördineerd met het dijkversterkingsplan waren voorbereid was de coördinatieregeling van de Wwk (2001) dus niet van toepassing, zodat voor gedeputeerde staten ten aanzien van deze uitvoeringsbesluiten evenmin de bevoegdheid tot plaatsvervangende besluitvorming bestond. Dat de projectprocedure ook van toepassing is op de uitvoeringsbesluiten die buiten de coördinatie van de projectprocedure vallen, is mijns inziens een verbetering ten opzichte van de Wwk (2001). In veel gevallen kan het benodigde uitvoeringsbesluit immers relatief snel worden genomen, zonder de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij de rechtbank. Voor de motivering van het besluit kan immers worden verwezen naar het projectplan. Daarnaast is het voor de realisering van het projectplan van essentieel belang dat gedeputeerde staten ten aanzien van het buiten de coördinatie vallende uitvoeringsbesluit de plaatsvervangende besluitbevoegdheid hebben voor het geval dat het oorspronkelijk beslissingsbevoegde bestuursorgaan onvoldoende medewerking verleent aan een voortvarende totstandkoming van het desbetreffende besluit.

### 5.6.2 Is de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten verplicht?

Uit art. 5.8 Waterwet kan niet worden afgeleid dat alle uitvoeringsbesluiten verplicht gecoördineerd moeten worden voorbereid. Het eerste lid bevat slechts een opdracht aan gedeputeerde staten om een gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten te bevorderen. Ook de memorie van toelichting en art. 5.12 Waterwet gaan ervan uit dat niet alle uitvoeringsbesluiten gecoördineerd hoeven te worden voorbereid. Zo ligt het volgens de memorie van toelichting 'voor de hand dat bij projecten met belangrijke ruimtelijke consequenties allereerst de ruimtelijke bestemming plaatsvindt op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening en dat pas daarna de overige besluitvormingsprocedures worden doorlopen.'[63] Besluiten op grond van de Wro die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan hoeven blijkbaar dus niet in alle gevallen gecoördineerd te worden voorbereid. In welke gevallen deze besluiten nu wel of juist niet binnen de coördinatie van uitvoeringsbesluiten zouden moeten vallen, laat de toelichting echter in het midden.
Art. 5.12 Waterwet verplicht tot gelijktijdige bekendmaking van de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan (art. 5.8 lid 1 Waterwet), *voor zover* zij gecoördineerd zijn voorbereid. Volgens de memorie van toelichting wil deze laatste zinsnede tot uitdrukking brengen dat gedeputeerde staten de coördinatieregeling gefaseerd kunnen toepassen. Zij kunnen bepalen dat de coördina-

---

62 ABRvS 19 december 2001, *AB* 2002, 125, m.nt. AvH. Zie ook een andere uitspraak van dezelfde datum ABRvS 19 december 2001, *AB* 2002, 136, m.nt. dG.

63 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 42.

tieregeling niet voor alle benodigde uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd hoeft te worden doorlopen.[64]
Dat een fasering van uitvoeringsbesluiten mogelijk is, ontslaat de waterbeheerder en gedeputeerde staten nog niet van de verplichting om een zorgvuldige inventarisatie te maken van de uitvoeringsbesluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan.[65] Het is namelijk niet uitgesloten dat gedeputeerde staten geen goedkeuring kunnen verlenen aan een projectplan, waarvan een of meer uitvoeringsbesluiten over het hoofd zijn gezien.[66] In dat kader kan worden gewezen op een uitspraak die de Afdeling bestuursrechtspraak nog onder vigeur van de Wwk 2001 heeft gedaan. Het dijkverbeteringsplan kon naar het oordeel van de Afdeling niet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten, voor zover niet alle voor de uitvoering van dat plan benodigde besluiten in de coördinatieprocedure werden betrokken. De verwevenheid tussen de coördinerende en de toezichthoudende rol van gedeputeerde staten, was voor de Afdeling reden om aan te nemen dat, wanneer gedeputeerde staten in hun coördinerende taak tekortschoten, het goedkeuringsbesluit niet in stand kon blijven. In de uitspraak waarop hier wordt gedoeld was een dijkverbeteringsplan aan de orde waarvoor abusievelijk geen bouwvergunning was aangevraagd voor een stabiliteitscherm, terwijl deze bouwvergunning voor de uitvoering van het plan wel benodigd was. De Afdeling overweegt als volgt:

> 'Derhalve is niet voldaan aan het voorschrift van art. 18 lid 1 van de wet [Wwk 2001, FG], inhoudende dat de beheerder ervoor zorg draagt dat zo spoedig mogelijk na het opstellen van een ontwerp voor een plan, als bedoeld in art. 7, bij de bevoegde bestuursorganen de aanvragen worden ingediend tot het nemen van de besluiten die nodig zijn met het oog op de uitvoering van het plan. Evenmin mochten verweerders sub 2 [gedeputeerde staten, FG] erop vertrouwen dat zou worden voldaan aan art. 23 lid 1 van de wet, onder meer bepalende dat de in art. 18 lid 1 bedoelde bestuursorganen de daar bedoelde besluiten nemen binnen drie weken, nadat het besluit omtrent goedkeuring (van het plan) door gedeputeerde staten is bekend gemaakt.
> Onder deze omstandigheden stond het verweerders sub 2 niet vrij om aan het dijkversterkingsplan, wat betreft het gedeelte waar het stabiliteitsscherm is voorzien, hun goedkeuring te verlenen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat, blijkens de tekst en de geschiedenis van de totstandkoming van de wet, de in de wet neergelegde bijzondere procedureregeling is gericht op een parallelschakeling van de te doorlopen procedures voor respectievelijk het dijkversterkingsplan en het verkrijgen van de op grond van diverse regelingen nodige vergunningen, ontheffingen en andere besluiten voor de uitvoering van de werken. Het plan en de met het oog op de uitvoering hiervan nodige besluiten dienen derhalve een samenhangend geheel te vormen.
> Blijkens de art. 18 t/m 20 van de wet hebben gedeputeerde staten een coördinerende taak hierin. Indien niet alle voor de uitvoering van (het betreffende gedeelte van) het

---

64 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 107.
65 Zie art. 3:2 Awb.
66 Dat heeft zich in het in verleden in de praktijk namelijk nog wel eens voorgedaan, zo blijkt uit evaluatiestudie naar de werking van de Wwk. Zie Driessen, De Gier en Wiering 1999.

plan noodzakelijke vergunningsaanvragen zijn ingediend, kunnen zij hun verantwoordelijkheid voor deze coördinatie niet waarmaken.'[67]

Deze jurisprudentie ten aanzien van over het hoofd geziene uitvoeringsbesluiten houdt mijns inziens haar betekenis onder de Waterwet, wanneer bij de toepassing van de projectprocedure een uitvoeringsbesluit over het hoofd is gezien. De projectprocedure uit de Waterwet is immers evenals de Wwk 2001 gericht op parallelgeschakelde besluitvorming van projectplan en uitvoeringsbesluiten, zodat het projectplan en de uitvoeringsbesluiten ook onder de Waterwet een samenhangend geheel moeten vormen. Ook de coördinerende en toezichthoudende rol van gedeputeerde staten in de projectprocedure is niet gewijzigd ten opzichte van de Wwk 2001. Het oordeel van de Afdeling dat gedeputeerde staten hun coördinerende taak niet kunnen waarmaken, wanneer niet alle voor de uitvoering van het plan noodzakelijke uitvoeringsbesluiten zijn geïnventariseerd, behoudt mijns inziens dan ook zijn betekenis. Een onzorgvuldige inventarisatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten of een onvoldoende motivering om uitvoeringsbesluiten buiten de gecoördineerde voorbereiding te houden, kan mijns inziens dan ook leiden tot een vernietiging van het vaststellings- en goedkeuringsbesluit.
Hebben gedeputeerde staten een zorgvuldige inventarisatie gemaakt van de benodigde uitvoeringsbesluiten, maar besluiten zij dat de besluitvorming gefaseerd dient te geschieden, dan kunnen zij daartoe besluiten zonder dat dit gevolgen hoeft te hebben voor de rechtmatigheid van het projectplan. In dat geval is namelijk geen sprake van een onzorgvuldige voorbereiding van het projectplan, maar van een weloverwogen keuze om de besluitvorming gefaseerd te laten plaatsvinden.

### 5.6.3 COMPENSERENDE, MITIGERENDE EN INPASSENDE VOORZIENINGEN

In juridisch opzicht is het van belang de categorie van uitvoeringsbesluiten als bedoeld in art. 5.8 lid 1 Waterwet helder af te bakenen, aangezien op deze besluiten de specifieke regels met betrekking tot voorbereiding, rechtsbescherming en plaatsvervangende besluitvorming door gedeputeerde staten van toepassing zijn, die (mogelijk) afwijken van de regels die daarop normaliter van

---

[67] ABRvS 15 januari 1998, *AB* 1998, 122, m.nt. AvH en *BR* 1998, 594, m.nt. dG (*waterkering Lekkerkerk*). Vgl. ook ABRvS 12 februari 2003, zaaknr. 200205357/1, r.o. 2.4, waarin de Afdeling tot het oordeel kwam dat gedeputeerde staten, ondanks het ontbreken van een aanvraag voor de voor uitvoering van het dijkverbeteringsplan benodigde Flora- en faunawetontheffing, konden goedkeuren, omdat de Flora- en faunawet nog niet in werking was getreden ten tijde van de ter inzage legging van het ontwerpplan en de aanvragen om de benodigde uitvoeringsbesluiten. Gedeputeerde staten hadden naar het oordeel van de Afdeling hun coördinerende taak dan ook niet onzorgvuldig uitgevoerd, zodat het goedkeuringsbesluit in zoverre in stand kon blijven. Het oordeel van de Afdeling wekt de indruk dat het goedkeuringsbesluit was vernietigd vanwege een onzorgvuldige uitvoering van de coördinerende taak, indien de Ffw ten tijde van de voorbereiding van het projectplan en de uitvoeringsbesluiten wel reeds in werking was getreden.

toepassing zijn. Niet in alle gevallen is echter eenvoudig te bepalen welke besluiten nu nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan. De Waterwet zelf geeft daarover geen uitsluitsel. In de memorie van toelichting wordt slechts vermeld dat onteigeningsbesluiten en besluiten inzake nadeelcompensatie niet tot de categorie 'uitvoeringsbesluiten' behoren.[68]
Niet geheel duidelijk is of de besluiten die nodig zijn voor uitvoering van in het projectplan opgenomen compenserende en mitigerende voorzieningen tot de categorie 'uitvoeringsbesluiten' kunnen worden gerekend. Naar mijn oordeel is het verdedigbaar dat de compenserende en mitigerende voorzieningen in juridisch opzicht onderdeel uitmaken van het projectplan zelf, mits de voorzieningen voldoende samenhangen hebben met de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk. De uitvoering van het projectplan hangt immers onverbrekelijk samen met het treffen van de voorzieningen die de nadelige gevolgen van het projectplan kunnen wegnemen of verminderen. Zo hoeft een projectplan waarvan de compenserende en mitigerende voorzieningen integraal deel uitmaken geen nadelige gevolgen voor belanghebbenden te hebben in verhouding tot de met het plan te dienen doelen, terwijl een projectplan waarvan deze voorzieningen geen onderdeel uitmaken voor belanghebbenden wel onevenredig nadelige gevolgen kan hebben.[69]
Omdat de uitvoering van het projectplan niet los gezien kan worden van daarin beschreven compenserende en mitigerende voorzieningen, dienen deze voorzieningen naar mijn oordeel integraal deel uit te maken van het projectplan. De besluiten die nodig zijn voor de realisering van deze voorzieningen moeten dan ook worden aangemerkt als uitvoeringsbesluiten als bedoeld in art. 5.8 Waterwet. Ook art. 5.14 lid 2 Waterwet lijkt daarop te wijzen. De bepaling maakt het mogelijk dat onteigening – naast de onteigening ten behoeve van de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk op grond van titel II of IIa van de Onteigeningswet – mede kan geschieden ter uitvoering van de in het projectplan opgenomen compenserende, mitigerende en tussenliggende voorzieningen.

*5.6.3.1 Compenserende voorzieningen in projectplannen*
In vergelijking met de Wwk (2001 en 2005) lijken de mogelijkheden om *voorzieningen* in het projectplan op te nemen te zijn verruimd. Waar compenserende en mitigerende voorzieningen voorheen alleen konden worden opgenomen *voor zover zij rechtstreeks verband hielden met de uitvoering van het werk*, ontbreekt deze beperkende voorwaarde in art. 5.4 lid 2 Waterwet. Deze beperkende voorwaarde is in de Wwk opgenomen naar aanleiding van jurisprudentie[70,71] die

---

68 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 105.
69 Vgl. 3:4 lid 2 Awb.
70 Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 juni 1996, *AB* 1996, 313, m.nt. AvH, waarin de aanleg van een vervangende weg niet kon worden opgenomen in het dijkverbeteringsplan, omdat de technische uitvoering van het dijkwerk niet afhankelijk was van de aanleg van de randweg. Zie ook: Van Buuren en Groothuijse 2006, p. 336-339.
71 Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 21 195, nr. 19, p. 17-19 en *Kamerstukken II* 1994/95, 21 195, nr. 12, p. 10. Zie Dekker 2002, p. 228-229.

de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de Dgr heeft ontwikkeld. Of er een rechtstreeks verband bestond, diende per concreet geval te worden beoordeeld.[72] De jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van de Dgr is ten aanzien van dit criterium dan ook niet eenduidig te noemen.[73]

> Zo was de Afdeling van oordeel dat er voldoende rechtstreeks verband aanwezig was tussen een dijkverbetering en een natuurontwikkelingsproject, waarbij kleiwinning ten behoeve van de dijkverbetering werd gecombineerd met natuurontwikkeling, zodat deze kleiwinning in het plan kon worden opgenomen.[74] Het aanwijzen van een plaats voor herbouw van panden, die als gevolg van de dijkversterking moesten verdwijnen achtte de Afdeling in haar uitspraak van ABRvS 18 juli 1995 niet rechtsreeks verband houden met de dijkversterking,[75] terwijl de Afdeling in een andere uitspraak, waarin eveneens een dijkversterkingplan aan de orde was waarin een vervangende herbouwlocatie werd aangewezen, wel toelaatbaar achtte.[76]

De verruiming van de mogelijkheden om compenserende en mitigerende voorzieningen in projectplannen op te nemen, houdt ook verband met het indicatieve karakter van de elementen die in een projectplan ingevolge art. 5.4 Waterwet *ten minste* moeten zijn opgenomen, terwijl in art. 7 lid 2 Wwk (2005) de in het plan op te nemen voorzieningen limitatief waren opgesomd. De Afdeling heeft geoordeeld dat art. 7 lid 2 Wwk (2005) een limitatieve opsomming bevat van voorzieningen die in het dijkverbeteringsplan konden worden opgenomen. De Afdeling overweegt dienaangaande:

> 'Het vorenstaande brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat in gevallen waarin de art. 18 t/m 31 [projectprocedure, FG] van toepassing zijn, de opsomming in art. 7 lid 2 Wwk als limitatief moet worden beschouwd.'[77]

De aanleg van een nieuw fietspad kon naar het oordeel van de Afdeling in deze uitspraak niet tot de limitatieve opsomming van art. 7 lid 2 Wwk worden gerekend, zodat de aanleg van het nieuwe fietspad niet als voorziening in het dijkverbeteringsplan had mogen worden opgenomen.
Door het vervallen van de eis dat de compenserende of mitigerende voorzieningen rechtstreeks verband moeten houden met de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk en door het loslaten van de limitatieve opsomming van mogelijke voorzieningen in het projectplan, zijn de mogelijkheden om dergelijke voorzieningen in het projectplan op te nemen verruimd. Welke compenserende en mitigerende voorzieningen de beheerder in een projectplan kan opnemen is

---

72 *Kamerstukken II* 1995/96, 21 195, nr. 19, p. 17.
73 Zie ook punt 4 van de annotatie van Th. G. Drupsteen bij ABRvS 18 juli 1995, *BR* 1996, 61.
74 ABRvS 17 april 2000, *AB* 2000, 253, m.nt. AvH.
75 ABRvS 18 juli 1995, *AB* 1995, 518, m.nt. AvH.
76 ABRvS 11 september 1995, *AB* 1995, 532 , m.nt. AvH.
77 ABRvS 30 december 1999, *AB* 2000, 88, m.nt. AvH.

door de wetgever bewust opengelaten. De memorie van toelichting bij de Waterwet merkt in dat verband op:

> 'Bewust is er van afgezien om de mogelijk nadelige gevolgen van een project en de in verband daarmee te treffen voorzieningen verder te specificeren. Daarvoor lopen de mogelijk nadelige gevolgen van de uitvoering van een project te veel uiteen. Per project zal moeten worden bezien, wat de mogelijk nadelige gevolgen van de uitvoering van een project zijn, en welke concrete voorzieningen ter beperking of ongedaanmaking daarvan kunnen worden getroffen.'[78]

Het nadeel van het niet nader specificeren van de voorzieningen die in het projectplan kunnen worden opgenomen, is wel dat er onduidelijkheid kan ontstaan wat voor soort voorzieningen er zoal in een projectplan als bedoeld in art. 5.4 Waterwet kunnen worden opgenomen. De voorzieningen zullen mijns inziens ten minste enige relatie met de aanleg of wijziging van het desbetreffende waterstaatswerk moeten hebben. Of de aanleg van een nieuw recreatief fietspad op de kruin van een waterkering, zoals aan de orde was in bovengenoemde uitspraak van 30 december 1999, onder de huidige Waterwet deel kan uitmaken van het projectplan, is mijns inziens vooralsnog twijfelachtig. Zou het om de aanleg van een fietspad gaan ter compensatie van een fietspad dat ten gevolge van de aanleg of wijziging van de waterkering moet verdwijnen, dan lijkt het opnemen van het vervangende fietspad onder de Waterwet mogelijk.

*5.6.3.2 Inpassende voorzieningen bij verlegging van primaire waterkeringen*

In een projectplan tot de verlegging van primaire waterkeringen kunnen naast compenserende en mitigerende voorzieningen ook voorzieningen worden opgenomen met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen en de plaats waar de nieuwe primaire waterkering komt te liggen.[79] Daarbij kan worden gedacht aan de inrichting van het tussenliggende gebied als natuurvriendelijke oever. De mogelijkheid om dergelijke voorzieningen in een dijkverleggingsplan op te nemen bestond reeds onder vigeur van de Wwk (2005) en is in de Waterwet gehandhaafd.[80]

Evenals ten aanzien van de compenserende en mitigerende voorzieningen is opgemerkt, is op voorhand niet duidelijk welke inpassende voorzieningen in het projectplan tot de verlegging van een primaire waterkering kunnen worden

---

78 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103.

79 Zie art. 5.4 lid 3 Waterwet. Het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen en de plaats waar de nieuwe primaire waterkering komt te liggen, wordt in het vervolg aangeduid als 'tussengebied'. Omdat een dergelijk tussengebied kan ontstaan ten gevolge van zowel landinwaartse als rivierwaartse verleggingen van waterkeringen, kunnen in beide situaties inpassende voorzieningen in het projectplan worden opgenomen.

80 Zie art. 7 lid 3 Wwk (2005).

opgenomen. De toelichting bij art. 5.4 lid 3 Waterwet[81] verschaft daaromtrent geen duidelijkheid. Daarin wordt slechts verwezen naar de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wwk (2005), waarmee naast de aanleg en versterking ook de verlegging van primaire waterkeringen onder de reikwijdte van de Wwk werd gebracht. In die toelichting zoekt men echter tevergeefs naar een nadere omschrijving of voorbeelden van mogelijke inpassende voorzieningen voor het 'tussengebied' die in een projectplan zouden kunnen worden opgenomen.

*5.6.3.3 Verduidelijking van de op te nemen voorzieningen gewenst*

Het gevolg van de onduidelijkheid over de in het projectplan op te nemen mitigerende, compenserende en inpassende voorzieningen is dat tevens onduidelijkheid bestaat over vraag of de besluiten die nodig zijn voor het treffen van de deze voorzieningen kunnen worden aangemerkt als uitvoeringsbesluiten waarop de projectprocedure van toepassing is. Die onduidelijkheid is ongewenst, omdat daarmee evenmin duidelijk is of de projectprocedure op deze besluiten van toepassing is. Aangezien de projectprocedure een bijzondere voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedure, plaatsvervangende besluitvorming voor gedeputeerde staten en onteigeningstitel voor deze besluiten in het leven roept, is het vanuit rechtszekerheidsoverwegingen aan te bevelen om de wetgever omtrent de op te nemen mitigerende, compenserende en inpassende voorzieningen meer duidelijkheid te laten verschaffen. De bestuursrechter hoeft dan niet per geval met de beantwoording van deze vraag te worden belast. Dat dit (enigszins) ten koste gaat van de vrijheid voor de watersysteembeheerder om mitigerende, compenserende en inpassende voorzieningen in het projectplan op te nemen, weegt naar mijn oordeel niet op tegen het belang van rechtszekerheid.

### 5.6.4 GEEN ONDERDELENFUIK BIJ RECHTSBESCHERMING TEGEN HET PROJECTPLAN

Ingevolge art. 5.13 lid 1 Waterwet kunnen belanghebbenden tegen de besluiten omtrent vaststelling en goedkeuring van een projectplan in eerste en enige aanleg beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak.[82] Alvorens een belanghebbende tegen het vaststellingsbesluit beroep kan instellen, zal hij zienswijzen naar voren moeten brengen omtrent het ontwerp-projectplan. Belanghebbenden die geen zienswijzen omtrent het ontwerp-projectplan kenbaar hebben gemaakt, kunnen ingevolge art. 6:13 Awb tegen het vaststellingsbesluit namelijk geen beroep instellen, tenzij hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijzen naar voren hebben gebracht. De Afdeling leidt

---

81 In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit art. 5.2 lid 3 Waterwet. Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103-104.

82 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 107. Blijkbaar moet het vaststellingbesluit van het projectplan ook als een besluit in de zin van art. 5.7 lid 1 Waterwet worden beschouwd. Zie ook paragraaf 5.6.1.

uit art. 6:13 Awb de zogenaamde onderdelenfuik af. De Afdeling heeft in een uitspraak van 16 november 2006 daaromtrent het volgende overwogen:

> 'Dit artikel [art. 6:13 Awb, FG] moet, gezien de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 5 e.v. en nr. 11), aldus worden uitgelegd dat een belanghebbende slechts beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten over dat onderdeel geen zienswijze naar voren te hebben gebracht.'[83]

Deze onderdelenfuik heeft tot gevolg dat de beroepsgronden hun grondslag moeten hebben in een onderdeel van het besluit waaromtrent zienswijzen kenbaar zijn gemaakt. De beroepsgronden tegen een projectplan zullen met andere woorden ook inhoudelijk moeten voortbouwen op de eerder ingebrachte zienswijzen tegen het ontwerp-projectplan. Door de mogelijkheid van beroep te beperken tot belanghebbenden aan wie niet verweten kan worden dat zij geen gebruik hebben gemaakt van hun mogelijkheden om in de bestuurlijke voorprocedure hun oordeel over het besluit te geven, beogen art. 6:13 Awb en de daaruit afgeleide onderdelenfuik bij te dragen aan een effectief en efficiënt verloop van rechtsbeschermingsprocedures.[84]
De projectprocedure stelt echter ook belanghebbenden die geen zienswijzen naar voren hebben gebracht omtrent het ontwerp-projectplan in staat om beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak in te stellen tegen het goedkeuringsbesluit, afwijkend van de regeling in art. 6:13 Awb. In beroep tegen het goedkeuringsbesluit kunnen door belanghebbenden derhalve geheel nieuwe bezwaren tegen het projectplan als beroepsgronden worden aangevoerd, die niet voortbouwen op de in de zienswijzenfase naar voren gebrachte zienswijzen tegen het ontwerp-projectplan. Daardoor kan de besluitvorming en de uitvoering van projectplannen worden vertraagd. Bovendien is de projectprocedure naar mijn oordeel op dit punt niet in overeenstemming met doel en strekking van art. 6:13 Awb en de betekenis die daaraan door de Afdeling bestuursrechtspraak in haar jurisprudentie wordt gegeven.
Om deze vertraging te voorkomen en de projectprocedure beter te laten aansluiten bij de Awb, verdient het aanbeveling om beroep tegen het goedkeuringsbesluit uitsluitend open te stellen voor belanghebbenden die hun zienswijzen omtrent het ontwerp-projectplan naar voren hebben gebracht. Vanzelfsprekend moeten ook belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijzen omtrent het ontwerp-projectplan naar voren hebben gebracht ook in staat worden gesteld beroep in te stellen tegen het goedkeuringsbesluit.
Onderdelen van het projectplan waaromtrent een belanghebbende geen zienswijzen naar voren heeft gebracht, kunnen in beroep tegen het goedkeuringsbesluit dan in beginsel niet meer in rechte ter discussie worden gesteld. Alleen voor zover door het vaststellingsbesluit onderdelen van het plan zijn gewijzigd ten

---

83 ABRvS 16 november 2006, *AB* 2007, 95, m.nt. G.M. van den Broek en A.T. Marseille.
84 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 5-7.

opzichte van het ontwerpplan, zou daartegen in het kader van het beroep tegen het goedkeuringsbesluit moeten kunnen worden geageerd. Tegen een besluit tot *onthouding* van goedkeuring kunnen vanzelfsprekend ook belanghebbenden die geen zienswijzen naar voren hebben gebracht omtrent het ontwerp-projectplan beroep instellen.

## 5.7 DE PLANOLOGISCHE TITEL VOOR DE UITVOERING VAN PROJECTPLANNEN

De uitvoering van een projectplan heeft ruimtelijke consequenties. De daarin opgenomen aanleg of wijziging van het waterstaatswerk en compenserende, mitigerende en inpassende voorzieningen zullen immers gevolgen hebben voor de gebruiksmogelijkheden van de gronden waarop deze werken worden uitgevoerd. Voor zover de uitvoering van een projectplan in strijd is met het bestaande planologische regime, kan het projectplan niet worden uitgevoerd. Op grond van art. 7.10 Wro is het immers verboden om gronden en bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan te gebruiken of te laten gebruiken.[85] Ook de voor de uitvoering van het projectplan benodigde bouw- en aanlegvergunningen zullen niet in strijd met het planologische regime kunnen worden verleend. Ten behoeve van de uitvoering van een projectplan dat in strijd is met het bestaande planologische regime zal het planologische regime dan ook moeten worden aangepast.

### 5.7.1 HET PROJECTBESLUIT ALS PLANOLOGISCHE TITEL VOOR DE UITVOERING VAN EEN PROJECTPLAN

Het planologische regime kan op verschillende wijzen worden aangepast ten behoeve van de uitvoering van het projectplan. Wanneer er in het projectplangebied een bestemmingsplan geldt, kan er gekozen worden voor een planherziening. In plaats van een bestemmingsplanherziening kan ook worden gekozen voor het nemen van een projectbesluit als bedoeld in art. 1.1 lid 1 sub f Wro.[86] Het projectbesluit heeft tot gevolg dat de geldende bestemmingsplanvoorschrif-

---

[85] Ook het gebruiken of laten gebruiken in strijd met een inpassingsplan (art. 3.26 en art. 3.28 Wro), een projectbesluit (art. 3.10, 3.27 en 3.29 Wro), een beheersverordening (art. 3.38 Wro), een afwijkingsbesluit (art. 3.41 Wro), een in voorbereidingsbesluit of aanwijzingsbesluit opgenomen verbod om behoudens aanlegvergunning werken en werkzaamheden uit te voeren of verbod om gebruik van gronden en bouwwerken te wijzigen (art. 3.7 lid 2 en 3 Wro, art. 4.1 lid 3 en 5 Wro en art. 4.3 lid 3 en 4 Wro) of de regels die in een verordening of AMvB worden opgenomen om te voorkomen dat de daarin begrepen gronden minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening of AMvB (art. 4.2 lid 3 en art. 4.4 lid 3 Wro), is ingevolge art. 7.10 lid 1 Wro verboden.

[86] Hetzelfde geldt wanneer op het projectplangebied een inpassingsplan van toepassing is. Ook op nationaal en provinciaal niveau kunnen ingevolge art. 3.27 lid 1 en art. 3.29 lid 1 Wro projectbesluiten worden genomen.

ten die aan de uitvoering van een project in de weg staan, voor dat project buiten toepassing blijven.[87] Wel dient er ingevolge art. 3.13 lid 1 Wro binnen één jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit een bestemmingsplan ter inzage te worden gelegd, waarin het projectbesluit wordt ingepast.[88] Geldt er een beheersverordening, dan kan er voor uitvoering van een projectplan door de gemeenteraad, provinciale staten en de Minister van VROM een afwijkingsbesluit worden genomen.[89]
De memorie van toelichting bij de Waterwet gaat er dan ook ten onrechte van uit dat het bestemmingsplan de exclusieve planologische titel is voor de uitvoering van een projectplan.[90] De planologische titel kan immers tevens worden verschaft door het nemen van een projectbesluit als bedoeld in art. 1.1 lid 1 sub f Wro. Een projectbesluit leent zich zelfs bij uitstek voor uitvoering van een projectplan tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. De wetgever heeft de mogelijkheid van het projectbesluit namelijk juist geïntroduceerd ten behoeve van een relatief snelle projectgerichte realisatie van (grotere investerings)projecten. Met de projectbesluitbevoegdheid wordt blijkens de parlementaire geschiedenis van de Wro voorzien in:

> 'een besluitvormingsmodule die recht doet aan gefaseerde besluitvorming bij projecten die het mogelijk maakt projecten reeds in uitvoering te nemen ook al is bij de aanvang van de realisatie sprake van strijdigheid met een bestemmingsplan. (…)
> Dat besluit [het projectbesluit, FG] maakt het mogelijk projectgericht reeds een start te maken met activiteiten die strijdig zijn met de vigerende bestemming of daaraan verbonden regels in een bestemmingsplan, vooruitlopend op de wijziging daarvan. Het projectbesluit wordt later gevolgd door een aanpassing van het bestemmingsplan. De tussenstap van het projectbesluit is derhalve te kenschetsen als facultatief gefaseerde besluitvorming: eerst de zakelijke besluitvorming over de nieuwe bestemming dan wel het nieuwe beoogde gebruik van de grond of de opstallen op basis van een projectbeschrijving, in een latere fase de beheersmatige regeling daarvan in het bestemmingsplan door een aanpassing van dat plan.'[91]

---

87 Zie art. 1.1 lid 1 sub f Wro.

88 Ingevolge art. 3.13 lid 2 Wro kan deze termijn worden verlengd met maximaal twee jaar wanneer aannemelijk is dat de inpassing van een project in het bestemmingsplan zal plaatsvinden tezamen met een reguliere planherziening. Verlenging met vier jaar is zelfs mogelijk wanneer aannemelijk is dat inpassing van het project in het bestemmingsplan plaatsvindt tezamen met andere projecten op aangrenzende gronden of projecten die deel uitmaken van hetzelfde uit te werken bestemmingsplan.

89 Zie art. 3.40, art. 3.41 respectievelijk art. 3.42 Wro. In het vervolg zal onder een projectbesluit mede een besluit tot afwijking van een beheersverordening worden begrepen.

90 In de memorie van toelichting is de tweede nota van wijziging Wro blijkbaar niet meegenomen. De Raad van State heeft in zijn advies daarover ook een opmerking gemaakt. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 4, p. 10-11.

91 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 9. De projectbesluitbevoegdheid maakte geen onderdeel uit van het oorspronkelijke wetsvoorstel Wro. Op aandringen van gemeenten en verschillende organisaties in de bouwwereld is deze bevoegdheid bij de tweede nota van wijziging geïntroduceerd.

Nu de projectbesluitbevoegdheid juist is geïntroduceerd ten behoeve van de realisering van projecten, ligt het voor de hand dat de planologische medewerking voor de uitvoering van een projectplan wordt verleend door het nemen van een projectbesluit ex art. 1.1 lid 1 sub f Wro. Na de uitvoering van het projectplan zal het project (waterstaatswerk en de bijbehorende voorzieningen) overeenkomstig art. 3.13 Wro planologisch moeten worden ingepast in een bestemmingsplan, waarin de bestemming(en) en de in verband daarmee benodigde voorschriften zullen moeten worden opgenomen.
Ook de opmerking in de memorie van toelichting bij de Waterwet dat het voor de hand zou liggen dat bij projecten met belangrijke ruimtelijke consequenties allereerst de ruimtelijke bestemming op basis van de Wro plaatsvindt en dat pas daarna de overige besluitvormingsprocedures voor de uitvoering van het projectplan worden doorlopen,[92] doet mijns inziens juist afbreuk aan de versnelde gecoördineerde besluitvormingsprocedure van de projectprocedure, die bij of krachtens de Waterwet voor bepaalde projectplannen in het leven is geroepen.[93] Wanneer moet worden gewacht op de afronding van de planologische besluitvormingsprocedure alvorens de projectprocedure voor projectplannen kan worden gestart, zoals de memorie van toelichting suggereert, betekent dat een aanzienlijke vertraging van de besluitvorming omtrent het projectplan ten opzichte van de besluitvoering omtrent dijkversterkingsplannen onder de Wwk. In de Wwk-procedure diende de benodigde planologische toestemming voor de uitvoering van een dijkversterkingsplan te worden verleend met een vrijstelling als bedoeld in art. 19 WRO (het huidige projectbesluit), die als uitvoeringsbesluit onderdeel uitmaakte van de gecoördineerde voorbereidingsprocedure.[94] De vaststelling of herziening van een bestemmingsplan achtte de wetgever minder geschikt voor het systeem van parallelle totstandkoming van uitvoeringsbesluiten, zoals de projectprocedure deze kent.[95]
Naar mijn oordeel is een bestemmingsplan als algemeen verbindend voorschrift ook minder geschikt als uitvoeringsbesluit in de projectprocedure dan een projectbesluit, aangezien een uitvoeringsbesluit uitsluitend gericht zou moeten zijn op het verschaffen van een planologische titel voor de uitvoering van het projectplan. Het projectbesluit dat slechts het bestemmingsplan buiten toepassing laat voor zover het projectplan daarmee in strijd is, is naar mijn oordeel dan ook geschikter als uitvoeringsbesluit dan een bestemmingsplanherziening, waarin algemene regels omtrent het gebruik van de gronden en bouwwerken worden gegeven. Hoewel die regels niet kunnen zien op de bescherming van de waterstaatswerken, omdat daarin bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet kan worden voorzien, zullen ten behoeve van andere dan waterstaatkundige bestemmingen bestemmingsregels kunnen worden opgenomen. Mijns inziens verdient het de voorkeur om te kiezen voor het projectbesluit als exclusieve

---

92 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 818, nr. 3, p. 42.
93 Zie paragraaf 5.5.
94 Zie art. 7f jo. art. 7d Wwk (2005).
95 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 24.

planologische titel voor de uitvoering van het projectplan. De definitieve planologische inpassing van het projectplan kan dan op een later moment haar beslag krijgen in een bestemmingsplan, waarin de algemene regels voor het grondgebruik en bouwwerken wordt gegeven voor het projectplangebied en eventuele nabij gelegen gronden.
Het bestemmingsplan als uitvoeringsbesluit is bovendien lastig verenigbaar met de bevoegdheid van gedeputeerde staten om de voor de uitvoering van het projectplan benodigde uitvoeringsbesluiten te nemen in plaats van het oorspronkelijk bevoegde gemeentelijke bestuursorgaan. Wanneer de gemeenteraad niet of onvoldoende medewerking verleent aan de totstandkoming van de herziening van het bestemmingsplan, zouden gedeputeerde staten het bestemmingsplan dus plaatsvervangend kunnen vaststellen. Naar mijn oordeel zou de plaatsvervangende bevoegdheid van gedeputeerde staten zich moeten beperken tot het verschaffen van een planologische titel voor de uitvoering van het projectplan. Een plaatsvervangende bestemmingsplanherziening is niet nodig om de uitvoering van het projectplan mogelijk te maken, aangezien met een projectbesluit hetzelfde doel kan worden bereikt, maar met een minder vergaande inbreuk op de gemeentelijke planologische bevoegdheden. Bovendien levert deze plaatsvervangende bestemmingsplanbevoegdheid voor gedeputeerde staten op provinciaal niveau een doorkruising op van de bevoegdheidsverdeling in de Wro, aangezien op grond van de Wro uitsluitend provinciale staten bevoegd kunnen zijn tot het vaststellen van inpassingsplannen.
Het verdient mijns inziens aanbeveling om evenals in de Wwk in de Waterwet te bepalen dat de voor de uitvoering van een projectplan vereiste planologische medewerking wordt verleend door het nemen van een projectbesluit.[96] Voor zover die aanbeveling niet wordt overgenomen, kunnen de watersysteembeheerders zelf bepalen of zij voor het verkrijgen van planologische medewerking een herziening van het bestemmingsplan aanvragen danwel een projectbesluit.

De vraag is echter of de uitdrukkelijke planologische toestemming voor de uitvoering van het projectplan in de vorm van een gemeentelijk projectbesluit nodig is, wanneer de planologische aanvaardbaarheid van het projectplan reeds door gedeputeerde staten is beoordeeld in het kader van de goedkeuring van het plan. Dat gedeputeerde staten de planologische aanvaardbaarheid van het projectplan in het kader van hun goedkeuringsbesluit moeten beoordelen, was vaste jurisprudentie onder de Wwk en volgt ook uit de parlementaire geschiedenis van de Waterwet.
Met betrekking tot de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kan onder meer worden gewezen op een uitspraak van 11 januari 2006. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat ook de Afdeling de rechtmatigheid van de voor de uitvoering van het projectplan benodigde vrijstelling en bouwvergunning rechtstreeks koppelt aan de rechtmatigheid van het vaststellingsbesluit en

[96] Zie art. 7f lid 1 Wwk (2005).

het goedkeuringsbesluit van het projectplan zelf. In de woorden van de Afdeling:

> 'Nu de motivering van appellante voor haar beroep tegen de vaststelling en goedkeuring van het dijkverbeteringsplan, gelet op het voorgaande, niet leidt tot vernietiging van enig onderdeel van het dijkverbeteringsplan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing voor de vrijstelling en bouwvergunning onvoldoende of anderszins onrechtmatig zou zijn.'[97]

Met de rechtmatigheid van het projectplan is de rechtmatigheid van de voor de uitvoering van dat plan benodigde vrijstelling en bouwvergunning dus gegeven. Ook uit de memorie van toelichting van de Waterwet kan worden opgemaakt dat de wetgever ervan uitgaat dat de planologische aanvaardbaarheid reeds in het kader van het goedkeuringsbesluit van het projectplan wordt beoordeeld. Het goedkeuringsvereiste voor projectplannen houdt volgens de memorie van toelichting mede verband met het feit dat een zelfstandige beslisbevoegdheid van het waterschap over projectplannen niet passend zou zijn met het oog op de bevoegdhedenstructuur zoals vervat in de Wro. Om dat bezwaar te ondervangen is in de Waterwet het provinciale goedkeuringsvereiste voor projectplannen opgenomen.[98] De goedkeuring van projectplannen heeft aldus de functie om deze plannen ook in planologische zin in te bedden. Daarnaast bestaat volgens de memorie van toelichting tegen het vervallen van het aanlegvergunningvereiste voor de uitvoering van het projectplan overeenkomstig art. 5.10 Waterwet geen bezwaar, omdat de planologische aanvaardbaarheid van het projectplan reeds door gedeputeerde staten wordt beoordeeld in het kader van de op grond van art. 5.7 Waterwet vereiste goedkeuring.[99]

De uitspraak van de Afdeling en de genoemde passages uit memorie van toelichting roepen de vraag op wat de toegevoegde waarde is van een planologische afweging op gemeentelijk niveau in een afzonderlijk projectbesluit, wanneer in het goedkeuringsbesluit de planologische aanvaardbaarheid van het projectplan reeds is beoordeeld. In dat verband is van belang in hoeverre het bevoegde gemeentelijke bestuursorgaan de ruimte heeft om de aanvraag om een projectbesluit voor de uitvoering van het projectplan te weigeren. De goedkeuring van het projectplan door gedeputeerde staten en hun bevoegdheid om in plaats van het gemeentebestuur het projectbesluit te nemen, wanneer het gemeentebestuur daaraan niet of onvoldoende medewerking wil verlenen, beperkt de mogelijk-

---

97 ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 99, m.nt. A. van Hall.

98 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 105. Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 41. Ook in de Wwk hadden gedeputeerde staten de taak om na te gaan of de beheerder in zijn projectplan voldoende rekening had gehouden met alle relevante belangen. Zie *Kamerstukken II* 1994/95, 21 195, nr. 12.

99 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 106. Ook in de Wwk werd ervan uitgegaan dat gedeputeerde staten bij hun besluit tot goedkeuring ook de planologische aanvaardbaarheid van het dijkversterkingsplan toetsen. Zie Dekker 2002, p. 241 en *Kamerstukken II* 1994/95, 21 195, nr. 12, p. 12.

heid voor het gemeentebestuur om in afwijking van het projectplan te beslissen.[100]
Uiteindelijk zal die ruimte om het projectbesluit te weigeren afhangen van de mate waarin gedeputeerde staten de planologische aanvaardbaarheid in het kader van hun goedkeuringsbesluit dienen te toetsen. Wanneer gedeputeerde staten uitsluitend hoeven te toetsen aan provinciaal ruimtelijk beleid, dan is er nog enige ruimte voor de gemeentelijke organen om in afwijking van het goedgekeurde projectplan het projectbesluit te weigeren. In het kader van de vraag of gedeputeerde staten gebruik zullen maken van hun plaatsvervangende besluitbevoegdheid zullen zij alsnog een afweging moeten maken of zij ten behoeve van het projectplan de gemeentelijke weigering zullen overrulen.

Wanneer gedeputeerde staten bij het nemen van hun goedkeuringsbesluit reeds een volledige planologische afweging dienen te maken, zoals de memorie van toelichting lijkt te suggereren, is de ruimte voor het bevoegde orgaan om het projectbesluit tot uitvoering van het projectplan te weigeren zeer beperkt. De planologische aanvaardbaarheid van het projectplan is door gedeputeerde staten in dat geval volledig beoordeeld, zodat er voor gemeentelijke organen geen planologische afwegingsruimte resteert.
Indien bij die goedkeuring een volledige belangenafweging heeft plaatsgevonden, zouden gedeputeerde staten bij de uitoefening van hun plaatsvervangende besluitbevoegdheid in zekere mate gebonden zijn aan de goedkeuring die zij in een eerder stadium aan het projectplan hebben verleend. Zonder deugdelijke motivering kunnen gedeputeerde staten niet weigeren om gebruik te maken van hun plaatsvervangende bevoegdheid. Door middel van de goedkeuring van het projectplan hebben zij immers aangegeven dat zij meer gewicht toekennen aan de belangen van de uitvoering van het projectplan dan aan de daarbij betrokken gemeentelijke belangen. Een projectplan goedkeuren en vervolgens zonder goede reden afzien van de uitoefening van de plaatsvervangende besluitbevoegdheid, wanneer de uitvoering van het goedgekeurde projectplan dreigt te worden belemmerd door de weigering van planologische medewerking van een gemeentelijk bestuursorgaan, zou in een dergelijk geval mijns inziens niet getuigen van consistent bestuur. Hoewel het een plaatsvervangende besluit*bevoegdheid* betreft, zijn gedeputeerde staten bij de uitoefening van die bevoegdheid in zekere mate gebonden aan de goedkeuring die zij in een eerder stadium aan het projectplan hebben verleend.
Omdat de toegevoegde waarde van een afzonderlijk gemeentelijk projectbesluit zeer beperkt zal zijn, indien de planologische aanvaardbaarheid reeds in het kader van het goedkeuringsbesluit van het projectplan volledig is beoordeeld, zou het mijns inziens aanbeveling verdienen om het besluit tot goedkeuring van

[100] Zie ook Lurks 2001, p. 264.

een projectplan van rechtswege aan te merken als een projectbesluit in de zin van art. 1.1 lid 1 sub f Wro.[101,102]
Omdat de projectprocedure uitsluitend van toepassing kan zijn op projectplannen van bovenlokale betekenis die met spoed op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht, is in die gevallen altijd sprake van een provinciaal belang, zodat de provinciale organen op grond van de Wro ook bevoegd zouden zijn om zonder medewerking van gemeentelijke organen dergelijke projecten te verwezenlijken. In zoverre zou het van rechtswege aanmerken van het goedkeuringsbesluit als projectbesluit niet afwijken van de bevoegdhedenstructuur zoals die in de Wro is neergelegd.
Gevolg van het van rechtswege aanmerken van het goedkeuringsbesluit als projectbesluit (in de zin van de Wro) is wel dat gedeputeerde staten geacht worden om de planologische aanvaardbaarheid ook volledig in de afweging te betrekken. Bovendien zullen zij ervan doordrongen moeten zijn dat wanneer zij niet tijdig beslissen omtrent goedkeuring van het projectplan de goedkeuring ingevolge art. 10:31 lid 4 Awb van rechtswege is verleend. Mocht dat een te vergaande consequentie zijn, dan kan nog worden overwogen om in de Waterwet op te nemen dat de goedkeuring niet van rechtswege wordt verleend, zodat er geen projectplannen kunnen worden uitgevoerd zonder de uitdrukkelijke toestemming van gedeputeerde staten.

Wanneer het goedkeuringsbesluit van rechtswege wordt aangemerkt als een projectbesluit, verdient het aanbeveling te kiezen voor een gemeentelijk projectbesluit, zodat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor een tijdige inpassing van het projectplan in een bestemmingsplan. Hoewel de keuze voor een *gemeentelijk* projectbesluit eveneens een inbreuk kan betekenen op de gemeentelijke autonomie, gaat die inbreuk niet verder dan nodig is om het projectplan uit te voeren. Wanneer gekozen zou worden voor een provinciaal projectbesluit, zullen provinciale staten het projectplan in een provinciaal inpassingsplan moeten inpassen, hetgeen een grotere inbreuk betekent op de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeenteraad. Binnen het gehele projectplangebied worden de gebruiksmogelijkheden van de grond dan immers gereguleerd door een provinciaal inpassingsplan,[103] terwijl er met inachtneming van het projectplan binnen het projectplangebied nog andere gebruiksmogelijkheden kunnen worden

---

[101] Vgl. art. 15 lid 6 Tracéwet en art. 11 lid 8 Spoedwet wegverbreding, waarin het tracébesluit en het wegaanpassingsbesluit van rechtswege als (rijks)projectbesluit worden aangemerkt, voor zover het tracébesluit niet in overeenstemming is met het geldende planologische regime.

[102] De rechtsbescherming tegen het projectbesluit wordt geïncorporeerd in de rechtsbescherming tegen het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten met betrekking tot het projectplan.

[103] Door de vaststelling van een provinciaal inpassingsplan wordt de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor de betrokken gronden een bestemmingsplan vast te stellen uitgesloten (art. 3.26 lid 1 Wro). In het vaststellingsbesluit van het provinciale inpassingsplan zal ingevolge art. 3.26 lid 5 Wro moeten worden aangegeven tot welk tijdstip de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeenteraad is uitgesloten.

toegestaan. In zoverre bestaat er voor de bestemmingsplanwetgever nog ruimte om een eigen planologische belangenafweging te maken, waarbij hij rekening zal moeten houden met de bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet geldende regels ten aanzien van het gebruik van het waterstaatswerk.[104]
Wanneer provinciale staten echter van oordeel zijn dat er provinciale belangen gemoeid zijn met de uitvoering van het projectplan, kunnen zij besluiten om het projectplan in te passen in een provinciaal inpassingsplan. Door de vaststelling van het inpassingsplan wordt de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor de betrokken gronden een bestemmingsplan vast te stellen uitgesloten.[105] In het vaststellingsbesluit van het provinciale inpassingsplan zal ingevolge art. 3.26 lid 5 Wro moeten worden aangegeven tot welk tijdstip de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeenteraad is uitgesloten. Het vereiste provinciale belang zal niet lastig te onderbouwen zijn, omdat de projectprocedure ingevolge art. 5.5 Waterwet uitsluitend van toepassing kan zijn op projectplannen van bovenlokale betekenis.

### 5.7.2 GEEN AANLEGVERGUNNING VOOR DE UITVOERING VAN PROJECTPLANNEN

Voor zover een bestemmingsplan voor de uitvoering van werken en werkzaamheden een aanlegvergunning als bedoeld in art. 3.7 Wro vereist, geldt deze eis niet in het gebied dat is begrepen in een vastgesteld projectplan. Ratio van deze bepaling is volgens de memorie van toelichting dat het in het licht van de coördinatieregeling moeilijk verenigbaar is dat voor de uitvoering van het projectplan nog een aanlegvergunning benodigd zou zijn. Bedoeling is dan ook dat voor zover er voor de uitvoering van een projectplan op grond van een bestemmingsplan een aanlegvergunning vereist is, deze niet vereist is voor de uitvoering van een projectplan. Daartegen bestaat volgens de memorie van toelichting geen bezwaar, omdat planologische aanvaardbaarheid reeds in het kader van provinciale goedkeuring van het projectplan kan worden beoordeeld.[106]
Het buiten werking stellen van de aanlegvergunningstelsels ten behoeve van de uitvoering van het projectplan betekent overigens niet dat deze belangen helemaal niet meer kunnen respectievelijk moeten worden beschermd. De door het aanlegvergunningstelsel beschermde belangen, zullen immers bij het nemen van het vaststellings- en goedkeuringsbesluit in de belangenafweging moeten worden betrokken. Zo nodig zullen in het projectplan voorzieningen moeten worden opgenomen om de nadelige gevolgen voor de door het aanlegvergunningstelsel beschermde belangen te beperken of ongedaan te maken.

---

[104] In hoofdstuk 9 zal nog uitgebreid in worden gegaan op de planologische inpassing van projectplannen.
[105] Art. 3.26 lid 1 Wro.
[106] Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 106.

*5.7.2.1 Stelt een projectbesluit een aanlegvergunningvereiste buiten werking?*
Vervalt een in het bestemmingsplan opgenomen aanlegvergunningvereiste ook als er ten behoeve van een projectplan een projectbesluit is genomen? Enerzijds zou kunnen worden betoogd dat een projectplan afwijkt van het geldende bestemmingsplan als voor de uitvoering van dat projectplan op grond van dat bestemmingsplan een aanlegvergunning is vereist. In dat geval zou door het nemen van een projectbesluit het aanlegvergunningvereiste als onderdeel van het bestemmingsplan buiten toepassing worden gesteld. Een projectbesluit stelt het bestemmingsplan immers buiten toepassing voor zover het project(plan) ten behoeve waarvan het projectbesluit is genomen van dat bestemmingsplan afwijkt.[107] In deze benadering is art. 5.10 Waterwet uitsluitend van belang wanneer er een aanlegvergunning nodig is voor de uitvoering van het projectplan en het bestemmingsplan voor het overige niet aan de uitvoering van het projectplan in de weg staat.
Anderzijds zou kunnen worden betoogd dat het enkele feit dat het bestemmingsplan voor de uitvoering van het projectplan een aanlegvergunning vereist, nog niet maakt dat het projectplan daarmee afwijkt van het bestemmingsplan. Indien de aanlegvergunning voor de uitvoering van het projectplan kan worden verleend, zou immers kunnen worden verdedigd dat het in het bestemmingsplan opgenomen aanlegvergunningvereiste niet aan de uitvoering van het projectplan in de weg staat. In dat geval is de betekenis van art. 5.10 Waterwet van groter belang, omdat door het nemen van een projectbesluit het aanlegvergunningvereiste voor de uitvoering van het projectplan niet buiten toepassing wordt gesteld. Voor de uitvoering van een projectplan zal, naast een eventueel benodigd projectbesluit, een aanlegvergunning moeten worden aangevraagd. Uit de memorie van toelichting kan niet worden afgeleid van welk van beide visies de wetgever is uitgegaan.

*5.7.2.2 Te beperkte en te ruime reikwijdte van art. 5.10 Waterwet*
Voor de watersysteembeheerder is het van belang dat door art. 5.10 Waterwet alleen de door bestemmingsplannen gestelde aanlegvergunningvereisten buiten werking worden gesteld, terwijl op grond van beheersverordeningen en voorbereidingsbesluiten eveneens aanlegvergunningvereisten kunnen gelden, die evengoed in de weg kunnen staan aan de uitvoering van het projectplan.[108] Het verdient aanbeveling ook deze aanlegvergunningvereisten buiten werking te stellen.
Het is overigens opmerkelijk te noemen dat de waterbeheerder door enkel de vaststelling van een projectplan alle aanlegvergunningvereisten die door bestemmingsplannen worden gesteld binnen het projectplangebied buiten werking kan stellen, zonder dat daar enige vorm van toestemming van een gemeentelijk of

---

[107] Zie art. 1.1 lid 1 sub f Wro.
[108] In beheersverordeningen kunnen ingevolge art. 3.29 lid 3 Wro aanlegvergunningstelsels worden opgenomen. Ook aan voorbereidingsbesluiten kunnen ingevolge art. 3.7 lid 3 Wro aanlegvergunningstelsels worden verbonden.

provinciaal orgaan voor nodig is. Dat geldt ook voor het feit dat *alle* aanlegvergunningvereisten door de vaststelling van het projectplan komen te vervallen; dus ook voor werken en werkzaamheden die geen enkel verband houden met de uitvoering van een projectplan. Gelet op het doel en de strekking van art. 5.10 Waterwet zouden alleen de aanlegvergunningvereisten voor werken en werkzaamheden die verband houden met de uitvoering van het projectplan hoeven te vervallen. Het verdient aanbeveling dit in art. 5.10 Waterwet expliciet tot uitdrukking te brengen.

## 5.8 PROVINCIEGRENSOVERSCHRIJDENDE PROJECTPLANNEN

De problematiek bij provinciegrensoverschrijdende projectplannen vloeit voort uit de staatsrechtelijke indeling van Nederland. Het toezicht op de functionele waterschapsdemocratie, waarbij voor de toekenning van taken en bevoegdheden wordt uitgegaan van hydrologische grenzen, is toebedeeld aan de provincies, die zijn georganiseerd naar geografische grenzen. Omdat de provincies anders dan de waterschappen waarop zij toezicht houden niet zijn ingedeeld aan de hand van hydrologische grenzen, is het toezicht op de meeste waterschappen verdeeld over meerdere provincies. Door de opschaling van de waterschappen zijn er de afgelopen decennia steeds meer provincieoverschrijdende waterschappen ontstaan, waardoor deze problematiek zich steeds vaker voordoet. Het is zeer wel denkbaar dat de voor de uitvoering van projectplannen benodigde gronden zijn gelegen in meerdere provincies. Het is dus geenszins uitgesloten dat een waterschap als beheerder een projectplan vaststelt, waarvan het projectplangebied in meerdere provincies is gelegen. Dit kan verschillende complicaties tot gevolg hebben.

### 5.8.1 AFSTEMMING VAN DE TOEPASSINGVERKLARING VAN DE PROJECTPROCEDURE

Een eerste complicatie kan zich voordoen wanneer de projectprocedure bij of krachtens de provinciale verordening van de ene provincie van toepassing is, terwijl deze procedure in de andere provincie niet van toepassing is verklaard.[109] In dat geval zal er van een snelle en gecoördineerde besluitvorming en rechtsbescherming tegen het projectplan geen sprake zijn. Op een deel van het projectplan zal immers de versnelde en gecoördineerde procedure van de Waterwet van toepassing zijn, terwijl op een ander deel van het projectplan alle afzonderlijke reguliere procedures voor uitvoeringsbesluiten zullen moeten worden doorlopen. De projectprocedure heeft in dat geval geen versnelling en vereenvoudiging van

[109] Zie voor de bevoegdheid om bij of krachtens provinciale verordening op projectplannen de projectprocedure van toepassing te verklaren art. 5.5 Waterwet en paragraaf 5.5.2. Bij projectplannen tot de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen kan zich deze complicatie niet voordoen, aangezien daarop per definitie de projectprocedure van toepassing is.

de procedures tot gevolg, omdat voor de uitvoeringsbesluiten waarop de projectprocedure niet van toepassing is de reguliere procedures afzonderlijk zullen moeten worden doorlopen.
Door uiteenlopende besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures voor één projectplan kan de besluitvorming (en daarmee ook de uitvoering) omtrent provinciegrensoverschrijdende projectplannen worden vertraagd en wordt de besluitvorming en rechtsbescherming met betrekking tot dergelijke projectplannen complexer. Het verdient aanbeveling dat provinciebesturen de uitoefening van hun bevoegdheid om op projectplannen de projectprocedure van toepassing te verklaren op elkaar afstemmen, zodat zo veel mogelijk wordt voorkomen dat op een provinciegrensoverschrijdend projectplan deels de projectprocedure van toepassing is en deels de reguliere procedures moeten worden doorlopen. Het van toepassing verklaren van de projectprocedure op het gehele projectplan heeft daarbij mijns inziens de voorkeur.[110]

### 5.8.2 Bestuurlijk toezicht op provinciegrensoverschrijdende projectplannen

In de tweede plaats kan dit complicaties opleveren voor het bestuurlijk toezicht op projectplannen. Het projectplan moet ingevolge art. 5.7 lid 1 Waterwet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie op wier grondgebied het wordt uitgevoerd. Indien een projectplan op grondgebied van meerdere provincies betrekking heeft, is er voor het projectplan dus goedkeuring van alle betrokken colleges van gedeputeerde staten benodigd.
De Waterwet biedt een mogelijkheid om deze meervoudige goedkeuring te voorkomen. Ingevolge art. 5.7 lid 2 Waterwet kunnen de colleges van gedeputeerde staten van de betrokken provincies bij overeenstemmende besluiten bepalen dat het college van gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen het waterstaatswerk in hoofdzaak is gelegen, belast is met de goedkeuring van het projectplan. Wanneer de betrokken colleges van gedeputeerde staten niet tot overeenstemmende besluiten kunnen komen, blijft voor het provinciegrensoverschrijdende projectplan dus goedkeuring van alle betrokken colleges vereist.
De mogelijkheid om gedeputeerde staten van de provincie waarin het waterstaatswerk hoofdzakelijk is gelegen te belasten met de goedkeuring van het projectplan bestaat ingevolge art. 5.7 lid 2 Waterwet echter uitsluitend indien het *waterstaatswerk* in meerdere provincies gelegen. Van provinciegrensoverschrijdende projectplannen is echter eveneens sprake indien de compenserende voorzieningen in het projectplan op het grondgebied van een andere provincie worden voorzien. De Waterwet staat daaraan niet in de weg, omdat daarin niet wordt geëist dat de compenserende voorzieningen in de directe nabijheid van het waterstaatswerk worden voorzien. Het projectplan hoeft dan ook geen aaneengesloten gebied te omvatten, zodat de verschillende gebieden waarop het projectplan betrekking heeft in meerdere provincies kunnen zijn gelegen. Ook

[110] Zie paragraaf 5.5.2.

in dat geval kan er behoefte bestaan om het college van gedeputeerde staten van de provincie waarin het waterstaatswerk is gelegen te belasten met de goedkeuring van het projectplan. Het verdient dan ook aanbeveling om het toepassingsbereik van art. 5.7 lid 2 Waterwet te verruimen tot provinciegrensoverschrijdende *projectplannen*.

### 5.8.3 COÖRDINATIE VAN UITVOERINGSBESLUITEN BIJ PROVINCIEGRENSOVERSCHRIJDENDE PROJECTPLANNEN

Indien op een provinciegrensoverschrijdend projectplan de projectprocedure van toepassing is, hebben de colleges van gedeputeerde staten van alle betrokken provincies ieder voor zover het hun eigen grondgebied betreft de taak om een gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten te bevorderen. Indien het waterstaatswerk in meerdere provincies is gelegen biedt art. 5.8 lid 3 Waterwet de betrokken colleges van gedeputeerde staten de mogelijkheid om de coördinerende taak aan één van de betrokken colleges van op te dragen. Die coördinerende taak houdt onder meer in de gedeputeerde staten van de betrokken bestuursorganen medewerking kunnen vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. De bestuursorganen dienen de gevorderde medewerking te verlenen.[111]
Evenals art. 5.7 lid 2 Waterwet is het toepassingsbereik beperkt tot provinciegrensoverschrijdende waterstaatswerken, terwijl daaraan ook bij provinciegrensoverschrijdende projectplannen behoefte kan bestaan, waarbij geen sprake is van een provinciegrensoverschrijdend waterstaatswerk. Ook het toepassingsbereik van art. 5.8 lid 3 Waterwet zou kunnen worden verruimd tot provinciegrensoverschrijdende projectplannen.
In tegenstelling tot de goedkeuringsbevoegdheid, die alleen kan worden opgedragen aan het college van de provincie waarbinnen het waterstaatswerk in hoofdzaak is gelegen, kan de coördinatietaak worden toebedeeld aan de colleges van gedeputeerde staten van *alle bij het projectplan betrokken* provincies. Dat betekent dat het college van gedeputeerde staten dat bevoegd is tot goedkeuring niet altijd ook met de bevordering van de coördinatie van de voorbereiding van uitvoeringsbesluiten hoeft te zijn belast. Het verdient aanbeveling om één van de betrokken colleges van gedeputeerde staten te belasten met zowel de goedkeuring van het provinciegrensoverschrijdende projectplan als de gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten. Daarmee kan worden voorkomen dat er op provinciaal niveau tegenstrijdige besluiten worden genomen, waardoor de uitvoering van een projectplan zou kunnen worden vertraagd of gefrustreerd.

[111] Zie art. 5.8 lid 2 Waterwet.

### 5.8.4 PROVINCIEGRENSOVERSCHRIJDENDE PROJECTPLANNEN EN PLAATSVERVANGENDE BESLUITVORMING

Naast goedkeuring en de bevordering van een gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten, hebben de colleges van gedeputeerde staten van de provincies, waarin het projectplan is gelegen, ieder afzonderlijk ook de bevoegdheid om termijnen te stellen voor de toezending van ontwerpuitvoeringsbesluiten en het nemen van de uitvoeringsbesluiten.[112] Daarnaast hebben zij de bevoegdheid om plaatsvervangend uitvoeringsbesluiten en faciliterende besluiten te nemen.[113] De Waterwet voorziet voor de uitoefening van deze bevoegdheden niet in de mogelijkheid om één van de betrokken colleges van gedeputeerde staten daarmee te belasten.
Dat is anders als de wetgever ervan uitgaat dat deze bevoegdheden samenhangen met de algemene taak om de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten als bedoeld in art. 5.8 lid 1 Waterwet. Het college van gedeputeerde staten dat ingevolge art. 5.8 lid 3 Waterwet deze taak heeft opgedragen gekregen, zou daarmee tevens de bevoegdheid om termijnen te stellen en de plaatsvervangende besluitbevoegdheid hebben gekregen. Uit de algemeen geformuleerde taak om de coördinatie van uitvoeringsbesluiten te bevorderen, kan mijns inziens echter nog geen bevoegdheid worden afgeleid om termijnen te stellen of plaatsvervangend uitvoeringsbesluiten te nemen. Indien dat wel de bedoeling van de wetgever is, verdient het aanbeveling om zulks in de Waterwet tot uitdrukking te brengen.
De bevoegdheid om beslistermijnen te stellen voor uitvoeringsbesluiten zou naar mijn oordeel nog wel aan een ander college van gedeputeerde staten kunnen worden overgedragen. Voor de plaatsvervangende besluitbevoegdheid ligt dat anders, omdat dit leidt tot een ingrijpende inbreuk op de bestaande structuur van het bestuurlijk toezicht. Een gemeentelijk bestuursorgaan zou immers kunnen worden overruled door een college van gedeputeerde staten dat normaliter geen bestuurlijk toezicht houdt op dat orgaan.

De goedkeuring en de bevordering van de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten kunnen dan wel worden opgedragen aan één college, dat geldt niet voor de bevoegdheid tot termijnstelling en het plaatsvervangend nemen van uitvoeringsbesluiten. Daarmee blijft de kans dat de besluitvorming ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende projectplannen uiteen gaat lopen, indien er door de betrokken provinciebesturen geen goede afstemming plaatsvindt over de uitoefening van deze procedurele bevoegdheden.
Om de projectprocedure ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende projectplannen zo veel mogelijk te uniformeren, verdient het naar mijn oordeel aanbeveling om de bevoegdheid om beslistermijnen te stellen voor uitvoeringsbesluiten over te dragen aan het college van gedeputeerde staten waaraan de

---

[112] Art. 5.9 Waterwet.
[113] Art. 5.11 lid 1 en 2 Waterwet.

bevordering van een gecoördineerde besluitvorming is opgedragen. Wanneer de colleges van de betrokken provincies beslissen om de bevordering van een gecoördineerde besluitvorming aan één college op te dragen, krijgt dat college derhalve ook de bevoegdheid om beslistermijnen voor alle uitvoeringsbesluiten vast te stellen. De beslistermijnen voor alle uitvoeringsbesluiten worden daardoor gelijkgeschakeld.

Een effectieve besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedure voor provinciegrensoverschrijdende projectplannen is afhankelijk van een goede afstemming van de procedurele taken en bevoegdheden die de betrokken provinciebesturen op grond van de Waterwet hebben. Enkele taken en bevoegdheden kunnen met instemming van de betrokken provinciebesturen worden geconcentreerd bij een van hen. Voor de bevoegdheden waarbij dat niet mogelijk is zullen de provinciebesturen over de uitoefening daarvan goede afspraken moeten maken.

### 5.8.5 Interventie door het Rijk bij bestuurlijke impasse op provinciaal niveau

Wanneer de colleges van gedeputeerde staten de hiervoor geconstateerde complicaties niet onderling kunnen oplossen, zullen deze complicaties op rijksniveau moeten worden opgelost. Mede met het oog op het doorbreken van bestuurlijke impasses op provinciaal niveau, hebben bestuursorganen van het Rijk in de Waterwet de bevoegdheid gekregen om aanwijzingen en algemene instructies te geven, zo volgt uit de memorie van toelichting. Een dergelijke patstelling kan zich volgens de memorie van toelichting onder meer voordoen bij de aansturing van de interprovinciale waterschappen, wanneer de betrokken provincies tegengestelde belangen hebben.[114] De doorbreking van een bestuurlijke impasse op provinciaal niveau is volgens de memorie van toelichting derhalve een bovenregionaal belang ten behoeve waarvan een aanwijzing of een algemene instructie kan worden gegeven.[115]
Door het geven van een aanwijzing aan de colleges van gedeputeerde staten, kan de Minister van V&W de bestuurlijke impasse tussen de betrokken colleges doorbreken. Een aanwijzing kan betrekking hebben op alle taken of bevoegdheden die gedeputeerde staten in het kader van het waterbeheer hebben, dus ook op de procedurele bevoegdheden die zij in het kader van de projectprocedure hebben. Een aanwijzing kan echter geen betrekking hebben op de vaststelling van de provinciale verordening op grond waarvan de projectprocedure van toepassing wordt verklaard. Een provinciale verordening wordt immers door provinciale staten vastgesteld. Wel kunnen bij of krachtens AMvB regels worden gesteld omtrent de vaststelling van een dergelijke verordening. Zo zou in een AMvB kunnen worden opgenomen dat bij provinciale verordeningen de

---

[114] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 29-30.
[115] Zie art. 3.11 lid 1 en art. 3.13 lid 1 Waterwet.

projectprocedure van toepassing moet worden verklaard op alle of een aantal nader te noemen provinciegrensoverschrijdende projectplannen.
Bij of krachtens AMvB kunnen ook algemene regels worden gesteld met betrekking tot het aanwijzen van het college van gedeputeerde staten dat belast is met goedkeuring van provinciegrensoverschrijdende projectplannen en/of de bevordering van de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten. Bij algemene maatregel zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat wanneer de colleges van gedeputeerde staten het onderling niet eens worden over welk college bevoegd is of belast met de bevordering van de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten, het college van gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen het waterstaatswerk in hoofdzaak is gelegen daarmee is belast.

Vanzelfsprekend moeten patstellingen tussen de provinciale organen zo veel mogelijk worden voorkomen en waar nodig worden doorbroken door middel van bestuurlijk overleg. Wanneer bestuurlijk overleg tot niets heeft geleid, kan het Rijk door middel van de algemene toezichtbevoegdheden van hoofdstuk 3 Waterwet uiteindelijk een bestuurlijke patstelling doorbreken. Wel zal het Rijk van die bevoegdheden gebruik moeten maken. Gebeurt dat niet, dan blijft de patstelling bestaan en kan een projectplan niet worden uitgevoerd, zodat het waterschap zijn waterbeheeropgave niet kan verwezenlijken. Wanneer het waterschap ten gevolge van een bestuurlijke impasse tussen provinciebesturen zijn actieve waterbeheeropgave niet kan verwezenlijken, kan het waterschap daarvoor mijns inziens niet verantwoordelijk worden gehouden. De betrokken provincies en het Rijk zijn in dat geval mijns inziens ten minste mede verantwoordelijk voor het feit dat het waterschapsbestuur zijn actieve waterbeheeropgave niet heeft kunnen verwezenlijken.

## 5.9 DE PROJECTPROCEDURE EN DE AANLEG OF WIJZIGING VAN PRIMAIRE WATERKERINGEN

De meeste primaire waterkeringen zijn in beheer bij de waterschappen. Enkele primaire waterkeringen zijn in beheer bij het Rijk, waarbij het voornamelijk gaat om de primaire waterkeringen die meerdere dijkringen beschermen, zoals de primaire waterkeringen waarmee zeearmen kunnen worden afgesloten in geval van stormvloeden[116] en de Afsluitdijk. Omdat deze primaire waterkeringen meerdere dijkringen beschermen, ligt het niet voor de hand om deze in beheer te geven bij een waterschap, dat immers is belast met de waterkeringszorg van een bepaald gebied.[117]

---

[116] Daarbij gaat het onder meer om de stormvloedkering in de Oosterschelde en de Nieuwe Waterweg.
[117] Zie *Kamerstukken II* 1988/89, 21 195, nr. 3, p. 17.

De toedeling van het beheer van de primaire waterkeringen geschiedt overeenkomstig de algemene regeling die in paragraaf 1 van hoofdstuk 3 van de Waterwet is opgenomen voor de toedeling van het beheer van watersystemen. Primaire waterkeringen maken immers onderdeel uit van het watersysteem. Uit het Waterbesluit moet worden opgemaakt welke primaire waterkeringen in beheer zijn bij het Rijk.[118] Voor zover het beheer niet aan het Rijk is toebedeeld, zal het beheer van de primaire waterkeringen bij reglementaire provinciale verordeningen moeten worden toebedeeld aan de waterschappen.[119]
Het toezicht op alle primaire waterkeringen is ingevolge art. 3.9 Waterwet in handen van gedeputeerde staten, dus ook de primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk.[120] Blijkens de toelichting bij art. 3.9 Waterwet is gekozen om gedeputeerde staten met het toezicht op *alle* primaire waterkeringen te belasten, omdat de mate van beveiliging van een dijkringgebied naar haar aard bepaald wordt door de zwakste schakel in de ring van waterkeringen die dat gebied omsluiten. Voor de veiligheid van een dijkringgebied is het volgens de memorie van toelichting daarom van belang dat het toezicht op de verschillende waterkeringen die tezamen een dijkring vormen eveneens in één hand is.[121]

> Bij deze ratio zijn kanttekeningen te plaatsen. In een aantal gevallen zijn de primaire waterkeringen die tezamen een dijkring vormen immers in meerdere provincies gelegen, waardoor het toezicht op deze waterkeringen bij meerdere colleges van gedeputeerde staten berust.[122] In dat geval is het toezicht op de verschillende primaire waterkeringen die tezamen een dijkring vormen dus niet in één hand. Dat gedeputeerde staten van de betrokken provincies ingevolge art. 3.9 lid 2 Waterwet bij overeenstemmende besluiten *kunnen* bepalen dat het toezicht wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten van één van die provincies kan daaraan niet afdoen.[123]

---

118 Art. 3.1 Waterwet.

119 Art. 3.2 lid 1 Waterwet jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet. Alleen wanneer toedeling aan de waterschappen niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging kan het beheer van een primaire waterkering bij provinciale verordening aan een ander openbaar lichaam worden toegekend.

120 Onder de Wwk was dat niet anders. Zie art. 6 Wwk (2005). In de memorie van toelichting bij de Wwk (1995), waarin het toezicht op alle primaire waterkeringen reeds aan gedeputeerde staten was opgedragen, worden daarvoor twee motieven genoemd: bewaking van de technische kwaliteit van het beheer van primaire waterkeringen en de inpassing van het waterkeringbeheer door waterschappen als functioneel overheidslichaam in het beleid van de algemene overheidslichamen Rijk, provincie en gemeenten. Zie *Kamerstukken II* 1988/89, 21 195, nr. 3, p. 23-24.

121 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 97.

122 Zo zijn de primaire waterkeringen die behoren tot dijkring 14 in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht gelegen. Zie Bijlage I van de Waterwet.

123 Poortvliet betwijfelt zelfs of de provincie voldoende is toegerust om toezicht te houden op de technische kwaliteit van het beheer van alle primaire waterkeringen. Zie Poortvliet 1990, p. 471-475 en Poortvliet 1992, p. 122.

### 5.9.1 PROVINCIALE GOEDKEURING VOOR RIJKSPROJECTPLANNEN?

De projectprocedure, die ingevolge art. 5.5 Waterwet op de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen altijd van toepassing is, kent een nogal opmerkelijke staatsrechtelijke figuur. Ingevolge art. 5.7 lid 1 Waterwet dienen namelijk de projectplannen van de rijksbeheerder te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie op wier grondgebied het projectplan wordt uitgevoerd. Het is zeer ongebruikelijk dat een lagere overheid een bestuurlijk toezichtinstrument heeft waarmee zij toezicht kan houden op de uitoefening van een bevoegdheid door een hogere overheid.
Het goedkeuringsvereiste voor rijksprojectplannen past mijns inziens ook niet in het systeem van bestuurlijk toezicht van de Waterwet, zoals dat in paragraaf 3 van hoofdstuk 3 is vervat. De rijksbeheerder kan immers door het geven van een bindende aanwijzing als bedoeld in art. 3.13 Waterwet gedeputeerde staten verplichten om het rijksprojectplan, dat de rijksbeheerder zelf heeft vastgesteld, goed te keuren. Dat er een bovenregionaal belang in het geding is, staat in dat geval buiten kijf. Het beheer van de primaire waterkering is immers niet voor niets aan het Rijk toebedeeld. Het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten omtrent rijksprojectplannen is door de bevoegdheid van de rijksbeheerder om het goedkeuringsbesluit te overrulen dan ook in feite betekenisloos.
Bovendien kan het Rijk de projectprocedure van de Waterwet en daarmee tevens het provinciale goedkeuringsvereiste eenvoudig omzeilen door de primaire waterkering aan te leggen of te wijzigen met toepassing van afdeling 3.5 Wro, dat geen provinciale goedkeuringsvereiste voor rijksbesluiten kent. Door te kiezen voor afdeling 3.5 van de Wro komt de projectplanverplichting van de rijksbeheerder ingevolge art. 5.4 lid 4 Waterwet te vervallen, zodat de projectprocedure, waarin het provinciale goedkeuringsvereiste is opgenomen, op de aanleg of wijziging van de primaire waterkering niet van toepassing is.[124]

## 5.10 DE PROJECTPROCEDURE EN DE AANLEG OF WIJZIGING VAN BERGINGSGEBIEDEN

Een bergingsgebied wordt in art. 1.1 Waterwet gedefinieerd als een gebied dat krachtens de Wro is bestemd voor waterstaatkundige doeleinden, 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. Het begrip ‘bergingsgebied’ is in de Waterwet gedefinieerd om de in art. 5.21 Waterwet opgenomen duldplicht ex lege te effec-

[124] De Wwk (2005) bevatte een vergelijkbare regeling. Door de toenmalige rijksprojectenprocedure (art. 39a tm 39q WRO) op de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering van toepassing te verklaren, was ingevolge art. 7 lid 5 Wwk (2005) de planprocedure van de Wwk niet van toepassing. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 747, nr. 3, p. 22.

tueren.[125] Op grond van deze bepaling zijn rechthebbenden ten aanzien van binnen een bergingsgebied gelegen onroerende zaken van rechtswege gehouden wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater te dulden. De aanwijzing van bergingsgebieden op de legger en het bestemmen daarvan bij of krachtens de Wro zijn derhalve constitutieve vereisten voor een bergingsgebied en de bijbehorende duldplicht.[126]
De gronden die behoren tot een oppervlaktewaterlichaam zijn doelbewust uitgesloten van het begrip bergingsgebied, omdat deze gronden vanwege hun ligging een natuurlijke bergingsfunctie vervullen. Een oppervlaktewaterlichaam wordt in de Waterwet gedefinieerd als: een samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende waterbodem en oevers, flora en fauna. Niet alleen het op de bodem vrij voorkomende water met de daarin voorkomende stoffen, maar ook de waterbodem zelf alsmede de oevers en de bijbehorende flora en fauna behoren tot het oppervlaktewaterlichaam. Dat de oevers van oppervlaktewateren niet altijd onder water staan, kan daaraan niet afdoen, omdat deze dusdanig samenhangen met het oppervlaktewater en dermate frequent overstromen dat deze tot het oppervlaktewaterlichaam worden gerekend. Gronden die permanent water bergen en oevers die regelmatig inunderen, kunnen dus geen bergingsgebieden in de zin van Waterwet zijn, ook al zijn ze wel als zodanig in de legger aangewezen. Voor deze gronden geldt voor rechthebbenden zonder meer de gedoogplicht ex art. 5.21 Waterwet, zonder dat daarvoor de aanwijzing op grond van de Wro of aanwijzing op de legger vereist is.[127]
In paragraaf 5.2 is reeds betoogd dat het besluit tot herziening van de beheerslegger een appellabel besluit is, dat zou kunnen worden aangemerkt als uitvoeringsbesluit; een besluit dat nodig is voor uitvoering van het projectplan. In het kader van de aanleg en wijziging van een bergingsgebied is bij herziening van de legger overigens zonder meer sprake van een besluit in de zin van Awb, omdat het opnemen van het bergingsgebied op de legger constitutief is voor de duldplicht van art. 5.21 Waterwet. Op deze plaats zal nader worden ingegaan op het *planologisch constitutieve vereiste* voor bergingsgebieden.

### 5.10.1 HET PLANOLOGISCH CONSTITUTIEVE VEREISTE VOOR BERGINGSGEBIEDEN

De Waterwet merkt bergingsgebieden aan als waterstaatswerken, zodat de aanleg of wijziging daarvan door de beheerder geschiedt overeenkomstig een door hem vastgesteld projectplan. Op projectplannen tot de aanleg of wijziging van bergingsgebieden kan bij of krachtens provinciale verordening de project-

---

125 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 87.
126 De eis dat bergingsgebieden moeten worden opgenomen op de legger zal in het vervolg worden aangeduid als het *waterstaatkundig constitutieve vereiste*. De eis dat een bergingsgebied bij of krachtens de Wro moet worden bestemd voor waterstaatkundige doeleinden wordt aangeduid als het *planologisch constitutief vereiste*.
127 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 87.

procedure van toepassing worden verklaard.[128] De toepassing van de projectprocedure op projectplannen voor de aanleg of wijziging van bergingsgebieden brengt een aantal specifieke complicaties met zich mee. Die complicaties hangen samen met het planologisch constitutieve vereiste voor bergingsgebieden.

Zoals reeds in paragraaf 5.7.1 is betoogd, wordt de planologische toestemming voor de uitvoering van projectplannen bij voorkeur verleend door een projectbesluit als bedoeld in art. 1.1 lid 1 sub f Wro. Uit de Waterwet noch de parlementaire geschiedenis wordt echter duidelijk of met een projectbesluit aan het planologische vereiste voor bergingsgebieden wordt voldaan.
Enerzijds zou, vanuit een strikt grammaticale interpretatie, kunnen worden betoogd dat in een projectbesluit geen bestemmingen met bijbehorende doeleindenomschrijvingen kunnen worden opgenomen, aangezien een projectbesluit ter verwezenlijking van een project(plan) slechts een bestemmingsplan buiten toepassing stelt voor zover dat project van het bestemmingsplan afwijkt. Weliswaar kunnen aan een projectbesluit voorschriften en beperkende voorschriften worden verbonden, maar deze hebben mijns inziens een ander karakter dan de bestemmingen en de bestemmingsregels die in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Bij een projectbesluit zal het moeten gaan om een concreet voorgenomen gebruik en kan het niet gaan om een algemene regeling voor toekomstig grondgebruik, zo kan worden afgeleid uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van art. 19 WRO, die waarschijnlijk ook op projectbesluiten van toepassing zal zijn.

> 'Hoewel de wetgever het begrip "project" niet nader heeft gedefinieerd, betekent dit niet dat iedere activiteit die in ruimtelijke zin in plaats, afmeting en functie is te begrenzen zich leent voor de toepassing van de projectprocedure als bedoeld in art. 19 van de WRO. (…) Het beoogde project zal in de mate van concreetheid moeten zijn te onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan. Nu het verzoek om vrijstelling in dit geval niet is gericht op een concreet voorgenomen gebruik van de beschikbare detailhandelsruimte maar uitsluitend op een algemene regeling waarin een norm is gesteld waaraan toekomstig gebruik zal moeten voldoen, ziet – zoals de rechtbank heeft geoordeeld – de gevraagde vrijstelling niet op een concrete activiteit en daarmee niet op een project.'[129]

Daarmee hangt mijns inziens samen dat een projectbesluit moet worden beschouwd als een beschikking, terwijl een bestemmingsplan als een algemeen verbindend voorschrift moet worden aangemerkt.
Uit het Bro moet echter worden afgeleid dat in een projectbesluit wel degelijk bestemmingen kunnen worden opgenomen. In art. 5.1.3 lid 1 sub a Bro dient een goede ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit een verantwoording van

---

[128] De projectprocedure kan alleen op het projectplan tot de aanleg of wijziging van het bergingsgebied van toepassing worden verklaard, indien dat bergingsgebied van bovenregionale betekenis is en met spoed op gecoördineerde wijze tot stand moet worden gebracht. Zie paragraaf 5.5.2.

[129] ABRvS 2 mei 2007, *BR* 2007, 590, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

de in het projectbesluit gemaakte keuze van *bestemmingen* te bevatten. In zoverre levert een projectbesluit dus wel degelijk een planologische grondslag op voor een bergingsgebied en bijbehorende duldplicht.[130]

> In de toelichting blijkt echter niet waarom voor de term 'bestemmingen' is gekozen. Wanneer moet worden aangenomen dat in een projectbesluit bestemmingen inclusief bijbehorende regels omtrent het gebruik van de grond en bouwwerken kunnen worden opgenomen, is mijns inziens elk inhoudelijk onderscheid tussen bestemmingsplannen en projectbesluiten volledig komen te vervallen. Een projectbesluit is dan niets anders dan een (partiële) bestemmingsplanwijziging, hetgeen de verplichting om het projectbesluit in te passen ook betekenisloos zou maken. Dit zou bovendien betekenen dat de gebruiksmogelijkheden van derden kunnen worden beperkt door een projectbesluit dat ter verwezenlijking van een bergingsgebied is genomen. Mijns inziens zouden de beperkingen en voorschriften, die aan een projectbesluit kunnen worden verbonden, uitsluitend betrekking moeten kunnen hebben op het uit te voeren project zelf en niet op de gebruiksmogelijkheden van de gronden van derden waar het project wordt verwezenlijkt.

Vanuit een meer teleologische interpretatie zou eveneens kunnen worden betoogd dat het verschil in juridisch karakter niet ter zake doet voor het in het leven roepen van een bergingsgebied. Niet valt immers in te zien waarom er pas op het moment dat het projectbesluit in het bestemmingsplan is ingepast sprake kan zijn van een bergingsgebied met bijbehorende duldplicht.[131] Het feit dat in een projectbesluit met het oog op het bergingsgebied geen algemene regels kunnen worden gegeven omtrent het gebruik van gronden en bouwwerken binnen het bergingsgebied en in een bestemmingsplan wel, kan daarvoor geen reden zijn. Ten behoeve van een goede werking van het bergingsgebied is de watersysteembeheerder immers zelf bevoegd om handelingen binnen het bergingsgebied te reguleren.[132]

Rechtsonzekerheid over de vraag of een projectbesluit een planologische grondslag oplevert voor een bergingsgebied is ongewenst, omdat daardoor tevens onzeker is of voor gronden die in de legger als bergingsgebied zijn aangeduid en waarvoor een projectbesluit geldt, de duldplicht van art. 5.21 Waterwet van toepassing is. Zowel de watersysteembeheerder als rechthebbenden ten aanzien van deze gronden zijn gebaat bij duidelijkheid omtrent hun rechtspositie, aangezien het voor hen van belang is of de watersysteembeheerder een rechtsgeldige titel heeft om het bergingsgebied in gebruik te nemen of dat van een rechtsgeldige titel pas sprake is als het projectbesluit in een bestemmingsplan is

---

130 Een projectbesluit is namelijk ook een dwingende weigeringsgrond voor bouw- en aanlegvergunningen. Ook is het verboden om gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met het projectbesluit (art. 7.10 lid 1 Wro).

131 Van Ravels neemt aan dat met een projectbesluit wellicht ook aan de voorwaarde van 'een krachtens de Wro bestemd gebied' kan worden voldaan. Zie Van Ravels 2006, p. 218.

132 Zie hoofdstuk 7.

ingepast. De wetgever zal dan ook duidelijk in de Waterwet moeten aangeven of het projectbesluit al dan niet een planologische grondslag voor bergingsgebieden oplevert.
Naar mijn oordeel verdient het aanbeveling om het projectbesluit als een planologische grondslag voor bergingsgebieden aan te merken, zodat de duldplicht reeds van toepassing is op het moment dat het projectbesluit is genomen.[133] De beheerder zal het bergingsgebied in dat geval zonder medewerking van rechthebbenden kunnen inzetten onmiddellijk nadat de projectplanprocedure is doorlopen. Wanneer het projectbesluit niet als planologische grondslag voor bergingsgebieden wordt aangemerkt, kan het bergingsgebied pas worden ingezet als het bergingsgebied in het bestemmingsplan een waterstaatkundige bestemming heeft gekregen, tenzij met rechthebbenden privaatrechtelijk overeenstemming kan worden bereikt over het gebruik van de gronden als bergingsgebied. Omdat de gemeenteraad verplicht is om het projectbesluit in het bestemmingsplan in te passen en er ingevolge art. 3.14 Wro tegen het bestemmingsplan in zoverre geen rechtsbescherming openstaat, kan niet worden ingezien waarom met de activering van de duldplicht moet worden gewacht totdat het projectbesluit in het bestemmingsplan is ingepast. Zeker wanneer wordt beseft dat de termijn voor de inpassing van het projectbesluit in het bestemmingsplan van één jaar door de gemeenteraad in bepaalde gevallen kan worden verlengd tot twee jaar of zelfs vier jaar.[134]

## 5.11 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is het publiekrechtelijk instrumentarium onderzocht waarmee de watersysteembeheerder zijn actieve beheeropgave kan verwezenlijken. Hoofdstuk 5 van de Waterwet bevat daarvoor een aantal belangrijke instrumenten. In de eerste plaats gaat het dan om instrumenten waarmee de beheerder de fysieke inrichting van watersystemen kan aanpassen aan de daarvoor bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen. De fysieke aanpassing van het watersysteem geschiedt door de aanleg of wijziging van de waterstaatswerken, waaruit een watersysteem is opgebouwd. Het kan daarbij gaan om de verlegging of versterking van waterkeringen, de aanleg of wijziging van bergingsgebieden, de aanleg of het verruimen van oppervlaktewateren of de aanleg of wijziging van ondersteunende kunstwerken, zoals sluizen en gemalen.
Indien de watersysteembeheerder een waterstaatswerk wil aanleggen of wijzigen dient hij een projectplan vast te stellen, waarin een beschrijving van het werk en de wijze van uitvoering moeten worden opgenomen. Daarnaast moet het projectplan de voorzieningen beschrijven die zullen worden getroffen om de nadelige gevolgen van de uitvoering van het projectplan ongedaan te maken of te beper-

[133] Daarvoor is vanzelfsprekend wel vereist dat het bergingsgebied ook op de legger is opgenomen.
[134] Art. 3.13 Wro.

ken. Voor de verlegging van primaire waterkeringen kunnen tevens voorzieningen worden opgenomen voor het gebied tussen de bestaande en de nieuwe waterkering. Deze compenserende, mitigerende en inpassende voorzieningen maken naar mijn oordeel integraal onderdeel uit het projectplan.
Voor de uitvoering van projectplannen zijn veelal meerdere publiekrechtelijke toestemmingen van verschillende bestuursorganen nodig. Voor de totstandkoming van en de rechtsbescherming tegen deze besluiten zijn bovendien verschillende procedures van toepassing met elk hun eigen beslis- en beroepstermijnen, voorbereidingsprocedures etc. De veelheid aan uiteenlopende juridische procedures die doorgaans moeten worden gevolgd hebben een sterk vertragend effect op de uitvoering van projectplannen en maken de besluitvorming daaromtrent zeer complex en ondoorzichtig.
Toen de primaire waterkeringen naar aanleiding van een aantal dreigende overstromingen in de jaren negentig met spoed moesten worden versterkt, heeft de wetgever in de Dgr en de Wwk voorzien in versnelde en gecoördineerde projectbesluitvorming voor dijkversterkingsplannen. In navolging daarvan is ook in de Waterwet een projectprocedure opgenomen voor bepaalde projectplannen. In de projectprocedure worden alle besluiten die benodigd zijn voor de uitvoering van het projectplan gecoördineerd voorbereid en staat daartegen gelijktijdig rechtsbescherming open. De inhoudelijke toetsingskaders die op grond van de desbetreffende bijzondere wetten voor deze uitvoeringsbesluiten gelden, blijven daarop onverkort van toepassing. Gedeputeerde staten zijn coördinerend orgaan en kunnen besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van projectplannen uiteindelijk plaatsvervangend nemen, wanneer een gemeentelijk orgaan niet of onvoldoende meewerkt aan de totstandkoming van het benodigde uitvoeringsbesluit.
Voor projectplannen tot de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen is het volgen van de projectprocedure verplicht voorgeschreven.[135] Bij of krachtens provinciale verordening kan de projectprocedure, ingevolge art. 5.5 Waterwet, eveneens van toepassing worden verklaard op projectplannen voor de aanleg of wijziging van niet-primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.
Omdat de projectprocedure zorgt voor een versnelling, vereenvoudiging en uniformering van de besluitvorming, hetgeen ook onder vigeur van de Wwk in de praktijk is gebleken, is de mogelijkheid om bij of krachtens provinciale verordening de toepasselijkheid uit te breiden mijns inziens een goede keuze. De bevoegdheid zou mijns inziens echter niet moeten worden beperkt tot waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.
In de eerste plaats omdat de beperking op ondeugdelijke gronden in de Waterwet terecht is gekomen. De beperking is aangebracht in de veronderstelling dat van de bevoegdhedenstructuur van de Wro zou worden afgeweken. Voor zover

[135] Zie art. 5.5 Waterwet.

dat al het geval is kan dat worden gerechtvaardigd, omdat bij een conflict tussen waterschap en gemeente over een lokaal waterstaatswerk het op de weg van gedeputeerde staten ligt om als coördinerend en toezichthoudend orgaan ten aanzien voor zowel waterschappen als gemeenten, het conflict te beslechten. Door een conflict tussen waterschap en gemeente over de aanleg of wijziging van een lokaal waterstaatswerk, kan dit mijns ziens een bovenlokale betekenis krijgen.

De wettelijke beperking hoeft aan provinciebesturen in de praktijk geen grote beperkingen op te leggen. Het provinciebestuur beoordeelt immers toch in eerste instantie zelf of er sprake is van een waterstaatswerk van bovenlokale betekenis dat met spoed op gecoördineerde wijze tot stand moet worden gebracht. Dat oordeel zal door de bestuursrechter hooguit bij wijze van exceptie worden getoetst in het kader van het beroep tegen het projectplan, aangezien de provinciale verordening waarin de projectprocedure van toepassing wordt verklaard niet appellabel is bij de bestuursrechter. Die toetsing zal bovendien terughoudend moeten zijn, omdat de rechter algemeen verbindende voorschriften terughoudend dient te toetsen.

De beperking van de bevoegdheid om de projectprocedure van toepassing te verklaren kan tot rechtsonzekerheid leiden, omdat tot aan het moment dat het projectplan onherroepelijk wordt onduidelijkheid kan blijven bestaan over de vraag of de projectprocedure al dan niet ten onrechte van toepassing is verklaard.

Hoewel de projectprocedure mijns inziens een breed toepassingsbereik zou moeten hebben, zijn bij de wijze waarop deze procedure in de Waterwet is geregeld wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Het gaat dan om een aantal onduidelijkheden en omissies die ertoe kunnen leiden dat de toepassing van de projectprocedure niet de gewenste versnelling en vereenvoudiging van de besluitvorming tot gevolg heeft.

De besluiten waaraan in de projectprocedure bijzondere rechtsgevolgen worden verbonden, zijn onvoldoende duidelijk in de Waterwet omschreven. Die besluiten moeten worden gedestilleerd uit bepalingen die deze besluiten niet exact omschrijven, zodat onduidelijkheid kan bestaan welke besluiten nu precies worden bedoeld. Het verdient aanbeveling de categorieën van besluiten duidelijk in de Waterwet te omschrijven, opdat er geen onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke procedure op een besluit van toepassing is.

In de tweede plaats is onduidelijk in hoeverre compenserende, mitigerende en inpassende voorzieningen in het projectplan kunnen worden opgenomen. Ervan uitgaande dat de voorzieningen vanwege de onverbrekelijke samenhang met de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk integraal onderdeel uitmaken van het projectplan, is daardoor eveneens onduidelijk in hoeverre de voor deze voorzieningen benodigde besluiten als uitvoeringsbesluiten kunnen worden gekwalificeerd. Vanwege de bijzondere rechtsgevolgen van de kwalificatie die de projectprocedure aan uitvoeringsbesluiten toekent, is meer duidelijkheid daarover gewenst.

Op grond van art. 5.10 Waterwet vervallen alle in een bestemmingsplan opgenomen aanlegvergunningvereisten in een gebied waarvoor een projectplan is

vastgesteld. Aanlegvergunningvereisten die uit andere gemeentelijke planologische besluiten voortvloeien, zoals voorbereidingsbesluiten en beheersverordeningen, kunnen echter ook aan de uitvoering van het projectplan in de weg staan. Het verdient dan ook aanbeveling om ook deze aanlegvergunningvereisten te laten vervallen. Niet alle aanlegvergunningvereisten in het projectplangebied hoeven buiten werking te worden gesteld. Uitsluitend de aanlegvergunningvereisten voor werken en werkzaamheden die verband houden met de uitvoering van het projectplan hoeven mijns inziens buiten werking te worden gesteld.
Geconstateerd is dat de rechtsbescherming tegen projectplannen afwijkt van art. 6:13 Awb en de uitleg die de Afdeling daaraan gegeven heeft. Belanghebbenden die verwijtbaar geen zienswijzen kenbaar hebben gemaakt omtrent het ontwerp-projectplan kunnen immers beroep instellen tegen het goedkeuringsbesluit. Om te voorkomen dat er in het kader van het beroep tegen het goedkeuringsbesluit door belanghebbenden geheel nieuwe bezwaren tegen het projectplan kunnen worden aangevoerd, waardoor de besluitvorming van het projectplan kan worden vertraagd, verdient het aanbeveling om beroep tegen het goedkeuringsbesluit uitsluitend open te stellen voor belanghebbenden die hun zienswijzen omtrent het ontwerp-projectplan naar voren hebben gebracht en voor belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij dat hebben nagelaten.

De planologische titel voor de uitvoering van projectplannen kan worden verschaft door zowel een bestemmingsplan als een projectbesluit. De watersysteembeheerder kan in beginsel zelf kiezen of een bestemmingsplanherziening of een projectbesluit wordt aangevraagd. Het projectbesluit verdient naar mijn oordeel de voorkeur boven het bestemmingsplan voor projectplannen waarop de projectprocedure van toepassing is. Het projectbesluit doet immers niet meer dan voor de uitvoering van het projectplan nodig is. Het neemt de planologische belemmeringen voor de uitvoering van een projectplan weg zonder dat de besluitvorming wordt belast met het vaststellen van een algemene regeling voor het gebruik van de grond. Die regeling zal er uiteindelijk wel moeten komen, omdat het projectbesluit moet worden ingepast in het bestemmingsplan. Bovendien leent een bestemmingsplan zich minder goed voor plaatsvervangende besluitvorming door gedeputeerde staten. Indien de gemeenteraad weigert om ter verwezenlijking van een uitvoeringsbesluit een bestemmingsplan vast te stellen, zullen gedeputeerde staten voor het projectplangebied het bestemmingsplan in plaats van de gemeenteraad moeten vaststellen. Daarmee is de inbreuk op de gemeentelijke bevoegdheden groter dan nodig. Bovendien is het plaatsvervangend vaststellen van een bestemmingsplan door gedeputeerde staten moeilijk verenigbaar met de bevoegdhedenstructuur van de Wro, waar provinciale staten die bevoegdheid hebben zonder dat delegatie aan gedeputeerde staten mogelijk is. Het verdient aanbeveling in de Waterwet op te nemen dat planologische medewerking wordt verleend door een projectbesluit.

Wanneer gedeputeerde staten de planologische aanvaardbaarheid van het projectplan volledig hebben getoetst, is het vanuit efficiëntieoverwegingen aan te bevelen het besluit tot goedkeuring van het projectplan dan van rechtswege aan te merken als een gemeentelijk projectbesluit in de zin van de art. 1.1 lid 1 sub f Wro. Voor de gemeentelijke bestuursorganen resteert dan immers geen ruimte meer om een eigen planologische afweging te maken. Het projectbesluit dat door de watersysteembeheerder met het oog op de uitvoering van het projectplan is aangevraagd zullen zij dan ook moeilijk kunnen weigeren. Doen zij dat wel, dan zouden gedeputeerde staten mijns inziens zonder deugdelijke motivering niet kunnen afzien van de uitoefening van hun plaatsvervangende besluitbevoegdheid.
Omdat de projectprocedure uitsluitend van toepassing is op bovenlokale projectplannen, is het overrulen van de gemeentelijke bestuursorganen ook niet in afwijking van de bevoegdhedenstructuur van de Wro. Op grond van de Wro kunnen provincies immers eveneens met uitsluiting van de gemeentelijke organen provinciale projecten realiseren. Het aanmerken van het goedkeuringsbesluit als gemeentelijk projectbesluit stelt de gemeenteraad in staat om bij de inpassing van het projectplan met inachtneming van het projectplan wel een eigen planologische afweging te maken. De keuze voor een provinciaal projectbesluit ligt niet voor de hand omdat daardoor de bevoegdheden van de gemeentelijke organen om met inachtneming van het projectplan planologische besluiten te nemen zou worden beperkt. Een provinciaal projectplan moet immers worden ingepast in een provinciaal inpassingsplan, waardoor de gemeentelijke organen voor het gehele projectplangebied de bevoegdheid verliezen om projectbesluiten en bestemmingsplannen vast te stellen.

Bij provincieoverschrijdende projectplannen waarop de projectprocedure van toepassing is kunnen zich complicaties voordoen, omdat de besturen van de betrokken provincies ieder voor hun eigen grondgebied de bevoegdheden en taken die zij in het kader van de projectprocedure hebben, zoals de coördinatietaak, de bevoegdheid tot goedkeuring en plaatsvervangende besluitbevoegdheid uitoefenen. Het verdient aanbeveling dat de betrokken colleges de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op elkaar afstemmen. Dat geldt ook voor de bevoegdheid om bij provinciale verordening de projectprocedure op het projectplan van toepassing ter verklaren. Zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat op een deel van het projectplan de projectprocedure van wel toepassing is en voor een ander deel niet.
De Waterwet voorziet in geval van provinciegrensoverschrijdende waterstaatswerken in de mogelijkheid om de uitoefening van de coördinerende taak en de goedkeuringsbevoegdheid bij gelijkstemmende besluiten aan één van de betrokken college op te dragen. De goedkeuringsbevoegdheid kan echter alleen aan gedeputeerde staten worden opgedragen van de provincie waarin het waterstaatswerk in hoofdzaak is gelegen, terwijl de coördinerende taak aan alle betrokken colleges kan worden opgedragen. Het verdient aanbeveling dat beide taken aan hetzelfde college wordt opgedragen, opdat één college zo veel mogelijk de regie heeft.

Voor de bevoegdheden om beslistermijnen te stellen en plaatsvervangend besluiten te nemen voorziet de Waterwet niet in een dergelijke mogelijkheid. Het verdient aanbeveling om in de Waterwet te voorzien in de mogelijkheid om de beslistermijnen van uitvoeringsbesluiten vast te stellen aan één college op te dragen, opdat de beslistermijnen kunnen worden geüniformeerd. Het opdragen van de plaatsvervangende besluitbevoegdheid aan één van de betrokken colleges is naar mijn oordeel niet mogelijk, aangezien dat een te vergaande inbreuk zou opleveren in de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen tussen provincie en gemeenten.
Bij een bestuurlijke impasse tussen de betrokken colleges kan de Minister van V&W deze doorbreken door het inzetten van de algemene toezichtbevoegdheden uit hoofdstuk 3 van de Waterwet. De doorbreking van een bestuurlijke impasse op provinciaal niveau kan worden beschouwd als een bovenregionaal belang ten behoeve waarvan deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend.

Ten aanzien van bergingsgebieden is onderzocht of een projectbesluit dat ter uitvoering van het projectplan is genomen voldoende planologische grondslag oplevert om een bergingsgebied in de zin van art 1.1 Waterwet en de bijbehorende plicht om wateroverlast en overstromingen in dat gebied te dulden (art. 5.21 Waterwet), te constitueren. Geconcludeerd is dat dit niet geheel duidelijk is, maar dat het wenselijk is dat het projectbesluit een voldoende planologische grondslag oplevert voor het bergingsgebied en de bijbehorende duldplicht. Indien alleen een bestemmingsplan een planologische grondslag voor een bergingsgebied oplevert, zou zolang het projectbesluit niet in het bestemmingsplan is ingepast de duldplicht niet gelden, zodat de inzet van het bergingsgebied gedurende die termijn zonder medewerking van de grondgebruiker niet mogelijk zou zijn. Omdat dit niet wenselijk is en daarvoor geen goede redenen zijn aan te voeren, zou het projectbesluit naar mijn oordeel voldoende planologische basis moeten bieden voor het in het leven roepen van de duldplicht.

Hoofdstuk 6

# Medewerking van derden aan de uitvoering van projectplannen

## 6.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is bezien op welke wijze de in de waterplannen opgenomen ruimtelijke maatregelen in juridisch procedurele zin kunnen – en in voorkomend geval moeten – worden getroffen. Indien de beheerder geen eigenaar is van de gronden waarop hij een waterstaatswerk wil aanleggen (of wijzigen) ten behoeve van de verwezenlijking van de ruimtelijke wateropgave, zal de waterbeheerder naast de vereiste publiekrechtelijke toestemmingen (uitvoeringsbesluiten) in beginsel ook toestemming van de rechthebbende nodig hebben alvorens daadwerkelijk tot de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk kan worden overgegaan. Die toestemming kan op verschillende wijzen worden verleend: de verkoop van gronden, het bezwaren van de gronden met een zakelijk recht of het sluiten van een overeenkomst met de beheerder over het gebruik van zijn gronden.
Indien de rechthebbende niet wil meewerken aan de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk of de beheerder niet van zijn medewerking afhankelijk wil zijn, kan de beheerder ook het publiekrecht inzetten om de medewerking van de rechthebbende af te dwingen door middel van hetzij het opleggen van een gedoogplicht, hetzij de inzet van het onteigeningsinstrumentarium. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht in hoeverre en op welke wijze met dit instrumentarium de rechthebbende gedwongen kan worden om mee te werken aan de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en welke omstandigheden daarbij een rol spelen. In dit boek staat het publiekrechtelijke instrumentarium centraal, zodat op de juridische aspecten van privaatrechtelijke alternatieven, zoals het vestigen van zakelijk rechten en/of het sluiten van overeenkomsten,[1] niet nader zal worden ingegaan. Dat maakt de privaatrechtelijke alternatieven overigens niet minder belangrijk. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor grondverwerving wordt immers als ultimum remedium beschouwd. Alvorens een beheer-

[1] Bij het sluiten van overeenkomsten met de rechthebbende kan worden gedacht aan blauwe diensten. De rechthebbende en de beheerder kunnen bijvoorbeeld een overeenkomst sluiten op grond waarvan de rechthebbende zich verbindt om zijn gronden te laten gebruiken door de beheerder of een andere prestatie levert, terwijl de beheerder zich verbindt tot het betalen van een geldsom aan de rechthebbende voor de geleverde prestaties. Daarbij stelt met name de Europese staatssteunregelgeving harde randvoorwaarden aan de inzet van blauwe diensten. Zie onder meer: Hancher en Evans 2006, p. 2-9, Wijland 2006, p. 12-13 en Lucassen 2004, p. 4-5.

der kan overgaan tot de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium zal hij dus eerst privaatrechtelijke alternatieven moeten hebben onderzocht.
De keuze van de wijze waarop de medewerking van de rechthebbende zal worden verkregen, is in belangrijke mate afhankelijk van de bereidheid van de rechthebbende om vrijwillig mee te werken, het type waterstaatswerk dat de beheerder wil realiseren en in hoeverre de rechthebbende daardoor in zijn rechten zal moeten worden aangetast. Deze omstandigheden kunnen van geval tot geval verschillen, zodat in het navolgende in hoofdlijnen wordt geschetst op welke wijze de medewerking van een rechthebbende wordt verkregen bij de aanleg van de verschillende typen waterstaatswerken.

## 6.2 DE PLICHT TOT HET GEDOGEN VAN DE AANLEG OF WIJZIGING VAN WATERSTAATSWERKEN

De Waterwet geeft de beheerder in art. 5.19 de bevoegdheid om rechthebbenden ten aanzien van gronden die nodig zijn voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk de plicht op te leggen om de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk en de daarmee samenhangende werkzaamheden te dulden. Deze gedoogplicht bestaat in tegenstelling tot een aantal andere gedoogplichten uit de Waterwet niet van rechtswege,[2] maar dient bij beschikking te worden opgelegd.[3] Dat betekent dat op deze beschikking de normen van de Awb van toepassing zijn en daartegen overeenkomstig de regels van de Awb rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat.
De bevoegdheid om een gedoogplicht als bedoeld in art. 5.19 Waterwet op te leggen, is niet onbegrensd. De beheerder kan deze bevoegdheid alleen uitoefenen voor zover het opleggen van de gedoogplicht redelijkerwijs *nodig is* voor de vervulling van zijn taak. De taak van de beheerder kan worden afgeleid uit wijze waarop de Waterwet de termen '*beheerder*' en '*beheer*' definieert. Onder *beheerder* wordt verstaan het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met *beheer*. Onder *beheer* wordt verstaan de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelen. De taak van de beheerder is ingevolge art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet (onder meer) gericht op het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen, zodat de beheerder in beginsel een gedoogplicht in de zin van art. 5.19 Waterwet kan opleggen ten behoeve van de aanleg en wijziging van waterstaatswerken, voor zover de aanleg of wijziging geschiedt ter vervulling van zijn taak.
Bij het opleggen van de gedoogplicht is de beheerder volgens de memorie van toelichting gehouden het *evenredigheidsbeginsel* toe te passen. Dit vloeit in de eerste plaats voort uit het feit dat de oplegging van de gedoogplicht *nodig* moet

---

2 Art. 5.15, 5.18, 5.20, 5.21 en 5.22 Waterwet.
3 Ook de gedoogplichten genoemd in art. 5.14 en 5.15 Waterwet worden bij beschikking opgelegd.

zijn voor de vervulling van de taak van de beheerder. Of de oplegging van een gedoogplicht door de beheerder in een concreet geval ook daadwerkelijk *nodig* is, is mede afhankelijk van de vraag of de rechthebbende vrijwillig wil meewerken aan de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk. Indien de rechthebbende – al dan niet tegen een vergoeding – daaraan meewerkt, is het opleggen van een gedoogplicht door de beheerder niet nodig voor de vervulling van zijn taak. Pas wanneer de rechthebbende weigert vrijwillig mee te werken aan de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk, bestaat voor de beheerder de bevoegdheid hem daartoe door middel van het opleggen van een gedoogplicht te dwingen.[4] Daarbij is het de vraag hoe ver de uit het noodzakelijkheidvereiste voortvloeiende onderhandelingsplicht van de beheerder reikt. Omdat het opleggen van een gedoogplicht minder ingrijpend is dan de toepassing van het onteigeningsinstrument, moet worden aangenomen dat de onderhandelingsplicht minder vergaand is dan de onderhandelingsplicht die voor de toepassing van het onteigeningsinstrument geldt.[5]
De bestuursrechter zal uiteindelijk per geval de reikwijdte van de onderhandelingsplicht van de beheerder moeten bepalen. Indien de beheerder een gedoogplicht oplegt en in het geheel geen pogingen heeft ondernomen om met de rechthebbende tot minnelijke overeenstemming te komen, zal de bestuursrechter tot het oordeel moeten komen dat de gedoogplicht in strijd met art. 5.19 Waterwet is opgelegd. Daarbij kan eventueel aanvullend tot strijdigheid met art. 3:4 lid 2 Awb (onevenredige belangenafweging) worden geconcludeerd.

In de tweede plaats vloeit de toepassing van het evenredigheidsbeginsel voort uit het feit dat de gedoogplicht uitsluitend door de beheerder kan worden opgelegd, wanneer naar zijn oordeel de belangen van de rechthebbende(n) geen onteigening vorderen. Gelet op de tekst en de jurisprudentie ten aanzien van een in zoverre vergelijkbare gedoogplicht die in art. 12 Waterstaatswet 1900 (oud) was opgenomen,[6] toetst de rechter het oordeel van de beheerder of de belangen van de rechthebbende(n) onteigening vorderen terughoudend.[7] De rechter hecht daarbij met name betekenis aan de omvang van de voor de uitvoering van het waterstaatswerk benodigde gronden in verhouding tot de oppervlakte van de aan rechthebbende toebehorende gronden alsmede aan de invloed van de aan te brengen verandering op de bruikbaarheid van de gronden.[8] Indien de beheerder

---

4 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 112.

5 Zie voor de reikwijdte van de onderhandelingsplicht bij onteigening paragraaf 6.3.1.1.

6 Anders dan in art. 5.19 Waterwet, was in art. 12 Waterstaatswet 1900 (oud) de noodzakelijkheid van het opleggen van een gedoogplicht nog niet expliciet als voorwaarde voor het opleggen ervan opgenomen.

7 Omdat de Belemmeringenwet Privaatrecht een zelfde belangenafweging vereist, is de jurisprudentie met betrekking tot art. 12 Waterstaatswet 1900 (oud) daarop van overeenkomstige toepassing. Zie Hof Den Bosch 17 april 2002, *BR* 2003, 614, m.nt. E. van der Schans.

8 ABRvS 31 juli 2002, *AB* 2002, 331, m.nt. AvH, ABRvS 8 oktober 1999, *AB* 2000, 45, m.nt. AvH, ABRvS 10 juni 1999, *AB* 1999, 368, m.nt. AvH, ABRvS 18 september 1997,

van oordeel is dat de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen, bijvoorbeeld omdat er voor de aan hem toebehorende gronden geen noemenswaardige gebruiksmogelijkheden resteren, zal de beheerder, wanneer hij niet tot minnelijke overeenstemming met de rechthebbende kan komen, uiteindelijk tot onteigening moeten overgegaan.

> De bevoegdheid om een gedoogplicht op te leggen voor de aanleg van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden, heeft daarmee een ruimere strekking dan de gedoogplichten die op grond van art. 12 Waterstaatswet 1900 (oud) konden worden opgelegd.[9] Die gedoogplichten konden slechts worden opgelegd voor de verbetering of aanleg van watergangen voor de af- en aanvoer van water (lid 1) en de uitvoering van werken ten behoeve van de verbetering of verruiming van de rivier (lid 2). De gedoogplicht van art. 5.19 Waterwet kan betrekking hebben op de aanleg en wijziging van alle waterstaatswerken en de daarmee verband houdende werkzaamheden. Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht kan de Minister van V&W op verzoek van waterschappen echter ten behoeve van openbare werken, waartoe in beginsel ook waterstaatswerken kunnen worden gerekend,[10] tot het opleggen van gedoogplichten overgaan.[11] De Belemmeringenwet Privaatrecht kan ten opzichte van de Waterstaatswet 1900 (oud) worden beschouwd als een algemene(re) regeling,[12] op grond waarvan in aanvulling van de Waterstaatswet 1900 (oud) gedoogplichten kunnen worden opgelegd. Ook voor het opleggen van gedoogplichten op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht is vereist dat de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs naar het oordeel van degene die de gedoogplicht oplegt (de Minister van V&W) geen onteigening vorderen.
> Nu de beheerder op grond van art. 5.19 Waterwet rechthebbenden een gedoogplicht kan opleggen ter zake van de aanleg of wijziging van alle waterstaatswerken en daarmee verband houdende werkzaamheden, zijn aanvullende bevoegdheden tot oplegging van gedoogplichten op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken niet (meer) nodig.

Indien de belangen van rechthebbenden geen onteigening vorderen, kan de beheerder desondanks van oordeel zijn dat voor een verantwoord onderhoud en beheer de eigendom van de ondergrond van het waterstaatswerk en eventueel bijbehorende beschermingszones noodzakelijk is. Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als hoogste rechter oordelend over de beroepen tegen het dijkversterkingsplan (als bedoeld in art. 7 Wwk), als de Kroon oordelend over de noodzaak tot onteigening, acht het over het algemeen niet onredelijk dat de beheerder

---

*AB* 1997, 426, m.nt. AvH, ARRvS 24 augustus 1992, *AB* 1992, 169, m.nt. JJIV en Vz. ARRvS 20 augustus 1991, *AB* 1992, 135, m.nt. JJIV.

9 Zie daarvoor uitvoerig: Van Wijmen 1981, p. 408-422.

10 Vgl. KB van 31 januari 2000, *Stcrt.* 2000, 36, p. 15 (*Onteigening gemeente Kampen*).

11 Art. 1 jo. art. 2 lid 5 Belemmeringenwet Privaatrecht. Zie uitgebreider over de Belemmeringenwet Privaatrecht: Coenen 1997, p. 556-563; Sluysmans 2002, p. 117-124; Wijting 1999, p. 18-25 en p. 106-115.

12 Zie bijvoorbeeld Van Ravels 2006, p. 233.

het waterstaatswerk en de gronden waarop het werk is gelegen in eigendom wenst te hebben.[13]
De beheerder zal dus niet alleen (uiteindelijk) tot onteigening moeten overgaan wanneer de belangen van rechthebbenden onteigening vorderen, maar ook als hij de waterstaatswerken en de bijbehorende gronden zelf in eigendom wenst te hebben en met de rechthebbende niet tot minnelijke overeenstemming kan komen over de verwerving van de benodigde gronden. In welke gevallen en onder welke voorwaarden de beheerder ten behoeve van de uitvoering van waterstaatswerken tot onteigening kan overgaan, zal in de volgende paragraaf aan de orde komen.

## 6.3 ONTEIGENING

De toepassing van het onteigeningsinstrument kan worden beschouwd als de meest vergaande inbreuk op het eigendomsrecht. Omdat eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben, zijn inbreuken op het eigendomsrecht van overheidswege zowel grondwettelijk (art. 14 Grondwet) als verdragsrechtelijk (art. 1 EP EVRM) slechts onder zeer stringente voorwaarden toegestaan. Onteigening kan uitsluitend geschieden ten behoeve van specifiek in de Onteigeningswet genoemde publieke belangen en tegen volledige schadeloosstelling van de onteigende. Uit de onteigeningsjurisprudentie komt naar voren dat het onteigeningsinstrument alleen als uiterste middel (ultimum remedium) kan worden ingezet. Tot slot is de in de Onteigeningswet voorgeschreven onteigeningsprocedure met veel rechtswaarborgen omkleed.

### 6.3.1 DE ONTEIGENINGSPROCEDURE

De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve fase, die bestuursrechtelijk van karakter is, en een gerechtelijke fase, die voornamelijk wordt beheerst door het civiel procesrecht.[14] In de administratieve fase staat het verkrijgen van de onteigeningstitel centraal. De onteigeningstitel is een besluit van de Kroon, waarin het *publieke belang* van de onteigening wordt afgewogen tegen de belangen van de onteigenden. Tevens worden in het KB de gronden aangewezen

---

[13] Zie onder meer voor de Kroon: KB van 27 mei 2002, *Stcrt.* 2002, 106 (*Onteigening in de gemeente Vianen*), KB van 27 september 2000, *Stcrt*. 2000, 212 (*Onteigening in de gemeenten Heteren, Kesteren en Wageningen*), KB van 25 mei 1993, *BR* 1994, 331. Zie voor uitspraken van de Afdeling onder meer: ABRvS 7 juni 2006, zaaknr. 200505623/1, r.o. 2.13, ABRvS 28 januari 2004, zaaknr. 200305986/1, ABRvS 18 augustus 1998, *AB* 1998, 423 en ABRvS 4 mei 1998, *AB* 1998, 278, beide m.nt. AvH. Zie ook Besselink 1999, p. 570-575.

[14] Zie voor een uitvoerige uiteenzetting van de onteigeningsprocedure(s): Den Drijver-Van Rijckevorsel en Van Engen 2003 en Dekker 2002, p. 304-325. Voor de administratieve onteigeningsprocedure in het bijzonder: Overwater en Westendorp-Frikkee 2004. Zie ook Ministerie van VROM 2006.

die moeten worden onteigend. In die afweging spelen de *noodzaak* en *urgentie* van de inzet van het onteigeningsinstrument een voorname rol. Het onteigeningsbesluit is als het ware het 'toegangsbewijs' voor de gerechtelijke fase; het verschaft de onteigenende partij een titel om de rechthebbende ten aanzien van te onteigenen gronden in de gerechtelijke procedure te dagvaarden. In de gerechtelijke fase wordt de te onteigenen partij gedagvaard, spreekt de civiele rechter de onteigening uit en stelt hij de hoogte van de schadeloosstelling vast. Dagvaarding van de te onteigenen partij kan ingevolge art. 5.14 lid 1 Waterwet geschieden nadat het projectplan door gedeputeerde staten is goedgekeurd, zodat niet hoeft te worden gewacht tot het projectplan onherroepelijk is geworden. Wel kan de rechtbank de onteigening pas uitspreken als het projectplan onherroepelijk is geworden.

*6.3.1.1 De administratieve fase in de onteigeningsprocedure*

Alvorens de beheerder de administratieve onteigeningsprocedure kan starten, dient hij op straffe van afwijzing van het verzoek tot onteigening door de Kroon eerst langs minnelijke weg overeenstemming met de rechthebbende trachten te bereiken. Hoewel deze eis in art. 17 Onteigeningswet (Ow) alleen gesteld wordt gesteld voor het starten van de gerechtelijke procedure, is het vaste jurisprudentie van de Kroon dat ook de administratieve onteigeningsprocedure pas kan worden gestart, wanneer langs minnelijke weg redelijkerwijs niet of niet in de gewenste vorm tot overeenstemming kan worden gekomen. De Kroon motiveert deze jurisprudentiële eis met een verwijzing naar het ultimum-remediumkarakter van onteigening.[15] In een min of meer standaardoverweging overwoog de Kroon in haar KB van 8 oktober 2001:

> 'Volgens vaste jurisprudentie van de Kroon moet de onteigening in het kader van de procedure op grond van Titel II van de Onteigeningswet worden gezien als een ultimimum remedium, waarbij de eis geldt dat ten opzichte van de burger eerst naar dit middel (het starten van de administratieve onteigeningsprocedure) kan en mag worden gegrepen, indien langs minnelijke weg redelijkerwijs niet of niet in de gewenste vorm tot overeenstemming kan worden gekomen. Daarbij geldt dat in het algemeen genoegzaam aan deze eis is voldaan, indien voor de terinzagelegging van de onteigeningsstukken een aanvang met het minnelijke overleg is gemaakt. Dit overleg dient tot op een redelijk punt te worden voortgezet alvorens, nadat daartoe de noodzaak is gebleken, de administratieve onteigeningsprocedure kan worden ingezet. Het is in dat verband wenselijk, doch niet noodzakelijk dat ten tijde van de tervisielegging van de stukken reeds een formeel bod is uitgebracht. Voldoende is dat sprake is geweest van een redelijke doch vruchteloos gebleken poging om hetgeen onteigend moet worden langs minnelijke weg te verwerven. Daarbij kan ook zonder

[15] In het KB van 27 mei 2002, *Stcrt*. 2002, 106 (*Onteigening gemeente Vianen*) wordt de grondslag voor de onderhandelingsplicht voorafgaand aan de administratieve fase gevonden in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

> dat een formeel bod is uitgebracht genoegzaam komen vast te staan dat verwerving langs minnelijke weg niet tot de mogelijkheden behoort.'[16]

Bovenstaande standaardoverweging kan in verscheidene Kroonbesluiten worden aangetroffen.[17] In meer recente onteigeningsbesluiten voegt de Kroon daar nog aan toe dat het te ver zou gaan om de eis te stellen dat partijen reeds ten tijde van tervisielegging van het plan moeten zijn 'uitonderhandeld' alvorens de administratieve onteigeningsprocedure kan worden gestart. Voldoende is dat bij het starten van de administratieve onteigeningsprocedure met de onderhandelingen een aanvang is gemaakt en genoegzaam is komen vast te staan dat deze onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat zullen leiden. In deze onteigeningsbesluiten legt de Kroon ook duidelijk de relatie met de onderhandelingsplicht voorafgaand aan de gerechtelijke onteigeningsprocedure:

> 'Er is dus sprake van een tweevoudige verplichting tot onderhandelen van de partij die tot onteigening wenst over te gaan: vooreerst in het stadium van de administratieve fase van de onteigeningsprocedure, en wel voor de tervisielegging van het plan van het werk en vervolgens, na het nemen van het Koninklijke besluit, en vóórdat tot dagvaarding, als bedoeld in art. 18 van de Onteigeningswet wordt overgegaan, zijnde het tijdstip waarop de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure aanvangt.'[18]

Het Kroonbesluit tot onteigening is een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb, omdat het wordt genomen door een bestuursorgaan (de Kroon) en gericht is op publiekrechtelijk rechtsgevolg. Het Kroonbesluit heeft immers tot gevolg dat de onteigenende partij[19] de bevoegdheid krijgt om de civielrechtelijke onteigeningsprocedure in gang te zetten door het dagvaarden van de te onteigenen partij overeenkomstig art. 18 Ow. De Awb-wetgever heeft er echter van afgezien om daartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen,[20] omdat het specifieke rechtsbeschermingstelsel van de Onteigeningswet daardoor zou worden doorkruist.[21] Besluiten die worden genomen op grond van de Onteigeningswet zijn dan ook opgenomen op de zogenaamde negatieve lijst bij de Awb.[22] Wel is op de voorbereiding van het Kroonbesluit tot onteigening afdeling

---

16 *Stcrt*. 9 oktober 2001, 194 (*Onteigening in de gemeenten Nederlek en Krimpen aan den IJssel*).

17 KB van 18 mei 1999, *Stcrt*. 1999, 102 (*Onteigening in de gemeente West Maas en Waal*), KB van 27 september 2000, *Stcrt*. 2000, 212 (*Onteigening in de gemeenten Heteren, Kesteren en Wageningen*), KB van 27 mei 2002, *Stcrt*. 2002, 106 (*Onteigening in de gemeente Vianen*).

18 KB 2 juni 2006, *Stcrt*. 2006, 134 (*Onteigening in de gemeente Bleiswijk*) en KB 4 juli 2006, *Stcrt*. 2006, 150 (*Onteigening in de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen en Uithoorn*).

19 Zie art. 1 Ow voor de entiteiten ten name waarvan onteigening kan geschieden.

20 Besluiten op grond van de Onteigeningswet, behoudens het besluit tot de weigering van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in art. 77 lid 1 onder 2, zijn dan ook uitgezonderd van beroep op de bestuursrechter. Zie art. 8:5 lid 1 Awb jo. de Bijlage bij de Awb onder C1.

21 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 162.

22 Art. 8:5 lid 1 jo. Bijlage onderdeel C onder 1 Awb.

3.4 Awb van toepassing, waarbij degenen die tijdig zienswijzen hebben kenbaar gemaakt in staat worden gesteld zich te doen horen.[23] De op de onteigening betrekking hebbende stukken, waaronder kaarten en grondtekeningen waarop de te onteigenen onroerende zaken worden aangeduid en een lijst met de namen van de rechthebbenden ten aanzien van die zaken, moeten ter inzage worden gelegd. Binnen zes maanden na de terinzagelegging van het ontwerp-Kroonbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken dient de Kroon het besluit tot onteigening te nemen.

Alvorens de Kroon het onteigeningsbesluit neemt zal zij moeten onderzoeken of aan alle formele en procedurele vereisten is voldaan. Daarnaast toetst de Kroon of aan een aantal door de Kroon zelf ontwikkelde materiële criteria voor onteigening is voldaan. In de eerste plaats zal het projectplan[24] ten behoeve waarvan wordt onteigend het publieke belang moeten dienen en urgent moeten zijn.

Het eerste genoemde criterium levert bij onteigening ten behoeve van een projectplan tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk weinig problemen op, aangezien de beveiliging van het land tegen overstromingen en wateroverlast met het oog waarop het projectplan wordt vastgesteld, evident een publiek belang is. Er zijn mij dan ook geen onteigeningsbesluiten bekend waarin de Kroon enkel vanwege de afwezigheid van het publieke belang bij de aanleg of wijziging van waterstaatswerken het verzoek tot onteigening heeft afgewezen. Integendeel, wanneer aan de overige formele en materiële vereisten wordt voldaan oordeelt de Kroon steevast dat het in het belang van de bescherming tegen hoogwater noodzakelijk moet worden geacht dat de beheerder de eigendom verkrijgt van de in het Kroonbesluit genoemde onroerende zaken.[25]

Daarnaast moet de onteigening voldoende urgent zijn. Dat wil zeggen dat voldoende aannemelijk moet zijn dat ongeveer binnen vijf jaar na het nemen van het Kroonbesluit met de uitvoering van het projectplan wordt begonnen. De termijn van vijf jaar is opgebouwd uit de termijn voor dagvaarding, die maximaal twee jaar na dagtekening van het Kroonbesluit bedraagt (art. 64a lid 4 Ow) en de termijn van maximaal drie jaar, die aanvangt nadat het onteigeningsvonnis gezag van gewijsde heeft gekregen, waarbinnen de beheerder een begin moet hebben gemaakt met de uitvoering van het projectplan (art. 61 jo. 64b lid 1 Ow).[26]

Tot slot moet de onteigening van de gronden van rechthebbenden noodzakelijk zijn voor uitvoering van het projectplan. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin de beheerder de gronden daadwerkelijk in

---

[23] Art. 63 lid 1 Ow.

[24] Bewust wordt gesproken van projectplan en niet van waterstaatswerk, omdat onteigening ten behoeve van de in het projectplan opgenomen maatregelen en voorzieningen eveneens mogelijk is. Zie art. 5.4 lid 4 Waterwet.

[25] Zie bijvoorbeeld: KB 2 november 2007, *Stcrt*. 2007, 226, p. 18 (*Onteigening gemeente Maastricht*), KB 24 december 2007, *Stcrt*. 25 januari 2008, 18, p. 13 (*Onteigening gemeente Nederlek*).

[26] Zie Dekker 2002, p. 308.

eigendom wenst te hebben en de situatie waarin de beheerder strikt genomen de gronden niet in eigendom hoeft te hebben, maar hem geen andere oplossing rest dan de gronden te onteigenen.
De laatstgenoemde situatie doet zich voor wanneer de beheerder van oordeel is dat voor de uitvoering van het projectplan een zakelijk recht volstaat, zoals voor onderhoudsstroken of tijdelijke werkstroken, maar de rechthebbende aan de vestiging van een zakelijk recht niet wil meewerken en de beheerder evenmin door middel van het opleggen van een gedoogplicht de rechthebbende tot medewerking kan bewegen. Omdat de mogelijkheden van de beheerder om rechthebbenden door middel van het opleggen van gedoogplichten te dwingen hun gronden te laten gebruiken zijn uitgebreid, zal deze situatie zich niet veelvuldig voordoen. In paragraaf 6.3.2 zal nader worden ingegaan op grondverwerving voor voorzieningen die nodig zijn om het waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen en te beheren, zoals onderhouds- en werkstroken.
In eerstgenoemde situatie wil de beheerder de ondergrond van het waterstaatswerk (en eventueel bijbehorende beschermingszone) zelf in eigendom hebben, omdat daarmee de uniformiteit en continuïteit bij versterkingen en de duurzaamheid van de waterkering het best gewaarborgd is en de beheerder niet afhankelijk is van medewerking van derden. Zowel de Kroon, die het besluit tot onteigening neemt, als de Afdeling bestuursrechtspraak oordelend over de rechtmatigheid van het dijkversterkingsplan, is van oordeel dat de wens van beheerder om de ondergrond van een primaire waterkering om bovengenoemde redenen in eigendom te hebben niet onredelijk is.[27] De Afdeling ziet de bezwaren die samenhangen met het voor de uitvoering van een dijkversterkingsplan benodigde grondbeslag niet meer louter als een grondverwervingsaspect dat in de onteigeningsprocedure moet worden beoordeeld, maar is het grondverwervingsaspect in de loop der tijd gaan beschouwen als een van de wezenlijke aspecten, die bij de integrale belangenafweging voorafgaand aan de vaststelling van een dijkverbeteringsplan moet worden betrokken.[28] Dit komt duidelijk tot uitdrukking in de uitspraak van de Afdeling over een dijkverbeteringsplan van 6 juni 2007 en het onteigeningsbesluit van de Kroon van 24 december dat op de uitvoering van datzelfde dijkverbeteringsplan ziet.
In de uitspraak van 6 juni 2007 is de Afdeling onder verwijzing naar eerdere uitspraken van oordeel dat het uitgangspunt van de beheerder dat de ondergrond van de dijk bij hem in eigendom is, redelijk is. De Afdeling overweegt:

---

[27] Zie onder meer voor de Kroon: KB van 27 mei 2002, *Stcrt.* 2002, 106 (*Onteigening in de gemeente Vianen*), KB van 27 september 2000, *Stcrt*. 2000, 212 (*Onteigening in de gemeenten Heteren, Kesteren en Wageningen*), KB van 25 mei 1993, *BR* 1994, 331. Zie voor uitspraken van de Afdeling onder meer: ABRvS 7 juni 2006, zaaknr. 200505623/1, r.o. 2.13, ABRvS 28 januari 2004, zaaknr. 200305986/1, ABRvS 30 mei 2000, *AB* 2000, 306, ABRvS 18 augustus 1998, *AB* 1998, 423 en ABRvS 4 mei 1998, *AB* 1998, 278, beide m.nt. AvH. Zie ook Besselink 1999, p. 570-575.

[28] Zie Besselink 1999, p. 574.

> 'Zoals de Afdeling al verscheidene malen heeft geoordeeld, is het uitgangspunt van het algemeen bestuur en het college van gedeputeerde staten, dat de ondergrond van de dijk eigendom is van de beheerder, redelijk. Hiermee is de uniformiteit en continuïteit bij versterkingen en de duurzaamheid van de waterkering het beste gewaarborgd. Het vestigen van een recht van opstal of een erfdienstbaarheid ten behoeve van het hoogheemraadschap hebben zij in redelijkheid ontoereikend kunnen achten, omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt dat het beheer van de dijk niet afhankelijk dient te zijn van de medewerking van particulieren.'[29]

De Kroon sluit zich aan bij het oordeel van de Afdeling in het Kroonbesluit tot onteigening van 24 december 2007, eveneens onder verwijzing naar hetgeen zij in eerdere onteigeningsbesluiten heeft overwogen. De Kroon overweegt:

> 'In tegenstelling tot reclamanten is de verzoeker om onteigening van mening dat de onteigening van dit gedeelte wel van belang is voor de veiligheid van de dijk. Verzoeker [de beheerder, FG] wenst op basis van in 2001 vastgesteld beleid de ondergrond van de dijk in eigendom te verkrijgen, omdat op die wijze de uniformiteit en continuïteit bij versterkingen en de duurzaamheid van de waterkering gewaarborgd is. In overeenstemming met hetgeen Wij reeds eerder hebben overwogen, bijvoorbeeld in Onze besluiten van 9 maart 2000, nr. 00.001393 (Staatscourant 28 maart 2000, nr. 62) en 27 september 2000, nr. 00.005364 (Staatscourant van 1 november 2000, nr. 212), achten Wij dit standpunt van verzoeker niet onredelijk. De eigendom van de ondergrond van de dijk biedt de verzoeker nu en in de toekomst de mogelijkheid om het vereiste veiligheidsniveau te kunnen handhaven jegens alle huidige en toekomstige eigenaren. In deze situatie is de verzoeker niet afhankelijk van medewerking van derden. Hierbij zij opgemerkt dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het standpunt van de verzoeker herhaaldelijk redelijk heeft geacht. In deze lijn heeft de Afdeling ook de beroepen tegen de vaststelling en goedkeuring van het plan voor de versterking van het onderhavige dijkvak bij uitspraak van 7 juni 2006, inzake nr. 200505623, in zoverre ongegrond verklaard.'[30]

Uit bovengenoemde Afdelingsuitspraak en Kroonbesluit kan worden afgeleid dat de Kroon zich bij de beoordeling van de noodzaak van onteigening bij de Afdeling aansluit, voor zover die noodzaak voortvloeit uit de wens van de beheerder om met het oog op goed (toekomstig) beheer van de waterkering de ondergrond daarvan in eigendom te hebben.
Echter, met de noodzaak van de grondverwerving door de beheerder is de noodzaak van onteigening nog niet gegeven. Voordat tot onteigening kan worden overgegaan, moet de beheerder immers trachten om de gronden op minnelijke wijze te verwerven. Of de beheerder voldoende vruchteloze pogingen heeft ondernomen om met de rechthebbende over de verwerving van de gronden tot minnelijke overeenstemming te komen, staat ter beoordeling van de Kroon. Komt de Kroon tot de conclusie dat onvoldoende pogingen zijn ondernomen om de benodigde gronden te verwerven, dan zal de Kroon het verzoek tot onteigening afwijzen.

---

[29] ABRvS 6 juni 2007, zaaknr. 200505623/1.
[30] KB 24 december 2007, *Stcrt*. 2008, 18.

De Afdeling laat zich bij de beoordeling van de beroepsgronden tegen een projectplan dus niet uit over de vraag of de beheerder heeft voldaan aan zijn onderhandelingsplicht.

*6.3.1.2 De gerechtelijke fase in de onteigeningsprocedure*

In de gerechtelijke fase wordt de te onteigenen partij gedagvaard, spreekt de civiele rechter de onteigening uit en stelt hij de hoogte van de schadeloosstelling vast. Dagvaarding van de te onteigenen partij kan ingevolge art. 5.14 lid 1 Waterwet geschieden nadat het projectplan door gedeputeerde staten is goedgekeurd, zodat niet hoeft te worden gewacht tot het projectplan onherroepelijk is geworden. De civiele rechter kan de onteigening echter pas uitspreken als het projectplan onherroepelijk is geworden.

In de gerechtelijke fase kon de civiele rechter vóór het *Van Benthem*-arrest het publieke belang, de urgentie en de noodzaak van de onteigening niet toetsen, omdat de Kroon daarover in de administratieve fase al had geoordeeld.[31] In het *Van Benthem*-arrest heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens echter geoordeeld dat de Kroon niet als een onafhankelijk rechter in de zin van art. 6 EVRM kan worden aangemerkt.[32] Sindsdien dient de civiele rechter het onteigeningsbesluit van de Kroon op rechtmatigheid te toetsen.[33] Het gaat daarbij overigens wel om een uiterst marginale rechtmatigheidstoetsing.[34]

De onteigeningsrechter mag de onteigening niet uitspreken alvorens zich van de – bestreden – rechtmatigheid te hebben vergewist.[35] Besluit de Kroon tot onteigening zonder dat is onderzocht of er minnelijk overleg is geweest of zonder dat is onderzocht of de door rechthebbende gewenste grondcompensatie tot de mogelijkheden behoort, dan zal de civiele rechter niet kunnen overgaan tot het uitspreken van de onteigening. Niet alleen omdat de noodzaak van de onteigening onvoldoende vaststaat, maar ook omdat de Kroon de bij het besluit betrokken belangen niet of onvoldoende heeft meegewogen (art. 3:4 lid 1 Awb) en het onteigeningsbesluit onzorgvuldig is voorbereid (art. 3:2 Awb).[36] Hoewel de civiele rechter het onteigeningsbesluit niet kan vernietigen, zal hij niet tot het uitspreken van de onteigening overgaan, indien hij van oordeel is dat de Kroon

---

31 HR 17 april 1974, *NJ* 1974, 422, *AB* 1974, 276, m.nt. Stellinga.

32 EHRM 23 oktober 1985, *BR* 1986, 65 en *NJ* 1986, 102 (*Benthem v. the Netherlands*).

33 Zie een drietal uitspraken van HR 25 mei 1988, *NJ* 1988, 927 en *NJ* 1988, 928 m.nt. MS en *NJ* 1988, 930, m.nt. EAA.

34 Zie onder meer: HR 27 oktober 1999, *NJ* 1999, 819, HR 10 augustus 1994, *NJ* 1996, 35, m.nt. MB.

35 HR 25 mei 1988, *NJ* 1988, 930 m.nt. EAA. In KB 10 januari 1990, *BR* 1990, 301 (*De Lier*), overweegt de Kroon: 'Te dezen is voorts van belang, dat de burgerlijke rechter in zijn hoedanigheid van onteigeningsrechter ingevolge de jurisprudentie van de Hoge Raad op grond van het bepaalde in meergenoemd verdragsartikel [art. 6 EVRM, FG] desgevraagd gehouden is tot een toetsing van de onteigeningstitel op haar rechtvaardigheid, ook buiten de hem in de onteigeningswet opgedragen taak.'

36 Het onteigeningsbesluit is weliswaar geen appellabel besluit maar dat neemt niet weg dat het een besluit is in de zin van art. 1:3 Awb, zodat daarop de normen voor besluiten uit de Awb van toepassing zijn.

in alle redelijkheid niet tot het onteigeningsbesluit had kunnen komen. Tegen het onteigeningsvonnis van de civiele rechter staat geen hoger beroep open. Wel kan tegen het vonnis beroep in cassatie worden ingesteld bij de Hoge Raad.

*6.3.1.3 Volledige schadeloosstelling*

De Onteigeningswet gaat uit van een volledige schadeloosstelling, dat wil zeggen de schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door het verlies zijn zaak.[37] Dit houdt in dat de onteigende moet worden gebracht in de inkomens- en vermogenspositie positie waarin hij zou verkeren als de onteigening niet had plaatsgevonden. In eerste instantie zal dus de werkelijke waarde van de te onteigenen onroerende zaken moeten worden bepaald. Dit geschiedt op basis van de werkelijke objectieve waarde van de onroerende zaken. De subjectieve denkbeeldige waarde die de onteigende aan die zaken toekent, doet derhalve niet ter zake. Bij het bepalen van de werkelijk waarde wordt uitgegaan van de marktwaarde, oftewel de prijs, die tot stand zou zijn gekomen bij een koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.[38]

De Onteigeningswet gaat uit van schadeloosstelling in geld. Toch kunnen bepaalde rechthebbenden baat hebben bij een schadeloosstelling in de vorm van grondcompensatie. Het gaat dan met name om bedrijven, aangezien de locatie voor veel bedrijven een belangrijk aspect is, waarop zij ten gevolge van de onteigening niet achteruit willen gaan. Daarbij kan worden gedacht aan de bereikbaarheid van de locatie, de nabijheid van toeleveranciers of andere bedrijven. Ook agrarische bedrijven hebben veelal de voorkeur voor een schadeloosstelling in de vorm van grondcompensatie, aangezien de omvang van hun mestrechten daarvan afhankelijk is. De locatie speelt daarbij eveneens een rol, aangezien de afstand tot geurgevoelige objecten hun uitbreidingsmogelijkheden bepaalt.[39]
De Afdeling heeft zich in haar uitspraak van 3 februari 1998 uitgelaten over de wijze waarop rechthebbenden worden gecompenseerd. De Afdeling overweegt:

> ‘Niet in geding is dat deze gronden noodzakelijk zijn voor de verbetering van de dijk. Daartegenover staat het door appellant aangevoerde bezwaar betreffende het ontbreken van compensatie in grond.
> In hun verweerschrift suggereren verweerders – onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 19 september 1996, nr. E10.96.0014, gepubliceerd in *AB* 1996, 504 – dat het niet aanbieden van compenserende gronden in het kader van een procedure ingevolge de Wet niet kan leiden tot vernietiging van het desbetreffende vaststellings- dan wel goedkeuringsbesluit.
> Dienaangaande overweegt de Afdeling dat – bijzondere omstandigheden daargelaten – in geval van verlies van agrarische gronden ten behoeve van een dijkverbetering

---

37 Zie art. 40 Ow.
38 Zie art. 40b Ow.
39 Zie de Wet geurhinder en veehouderij.

> het, met het oog op de belangen van de desbetreffende agrariër(s), in de rede ligt dat in het kader van de totstandkoming van het dijkverbeteringsplan wordt uitgegaan van compensatie in grond. Indien compensatie in deze zin niet mogelijk is, kan – afhankelijk van de omstandigheden van het zich alsdan voordoende geval – worden volstaan met een financiële compensatie.'[40]

Het feit dat de Afdeling als uitgangspunt formuleert dat rechthebbende agrariërs en bedrijven voor het verlies van gronden in beginsel zullen moeten worden gecompenseerd in grond, betekent niet dat de Afdeling daarmee een voorschot neemt op de wijze waarop de schadeloosstelling in het kader van de Onteigeningswet moet worden afgehandeld. De Afdeling beperkt de toepasselijkheid van het door haar geformuleerde uitgangspunt namelijk *tot de totstandkoming van het dijkverbeteringsplan* en spreekt zich vanzelfsprekend niet uit over de vorm van de schadeloosstelling bij een eventuele onteigening.
Hoewel de Kroon steevast van oordeel is dat de Onteigeningswet niet verplicht tot grondcompensatie, hecht de Kroon echter eveneens waarde aan het door de Afdeling geformuleerde uitgangspunt. De Kroon betrekt dit uitgangspunt namelijk bij de vraag of de beheerder voldaan heeft aan zijn plicht om tot een minnelijke oplossing te komen. Daartoe onderzoekt de Kroon of de mogelijkheden van grondcompensatie in het minnelijke overleg voldoende zijn onderzocht.[41] Met betrekking tot de door rechthebbende geuite wens om schadeloos te worden gesteld in de vorm van vervangende bedrijfsgronden, merkt de Kroon in de regel het volgende op:

> 'De Onteigeningswet verplicht de verzoeker tot onteigening niet tot schadeloosstelling in de vorm van compensatiegronden voor bedrijfsvoering of een oplossing anderszins. Zienswijzen waarin reclamanten een wens tot schadeloosstelling in een andere vorm dan geld kenbaar maken, overstijgen de mogelijkheden welke de Onteigeningswet biedt om binnen redelijke termijn te komen tot minnelijke overeenstemming.
> Mogelijkheden tot schadeloosstelling in deze zin zullen in der minne en veelal in samenwerking met andere overheden, alsmede met particuliere eigenaren van gronden bezien moeten worden. Alhoewel dergelijke zienswijze in het verlengde van het voorgaande in de onderhavige administratieve onteigeningsprocedure niet zelfstandig beoordeeld worden, komen zij in de onderhavige procedure wel in het kader van de toetsing van het minnelijke overleg aan de orde. De noodzaak van onteigening is immers mede afhankelijk van de wijze waarop dat minnelijke overleg is en zal verlopen.'[42]

Is de mogelijkheid van compenserende gronden niet onderzocht terwijl de onteigende daarom wel verzocht heeft, dan zal de noodzaak van de onteigening

---

40 ABRvS 3 februari 1998, *AB* 1998, 161, m.nt. AvH.
41 Hetzelfde geldt voor bedrijfverplaatsingen.
42 KB 27 mei 2002, *Stcrt*. 2002, 106 (*Onteigening in de gemeente Vianen*). Zie ook KB 22 november 2001, *Stcrt*. 2001, 241 (*Onteigening in de gemeente Stein*), KB 18 mei 1999, *Stcrt*. 1999, 102 (*Onteigening in de gemeente West Maas en Waal*) en KB 20 maart 1998, *Stcrt*. 1998, 68 (*Onteigening in de gemeenten Heumen, Mook en Middelaar*).

(nog) niet zijn aangetoond. Pas wanneer is geconstateerd dat schadeloosstelling door middel van vervangende gronden niet mogelijk is of, wanneer dat wel mogelijk is, maar daarover met de te onteigenen partij na vruchtloos gebleken overleg geen overeenstemming kan worden bereikt, kan de Kroon tot de conclusie komen dat onteigening noodzakelijk is.
Hoewel de Onteigeningswet uitgaat van schadeloosstelling in geld, kan compensatie in grond wel aan de orde komen in het kader van het minnelijke overleg dat aan de administratieve onteigeningsfase vooraf moet gaan. Eveneens kan dit aspect een rol spelen in de bestuursrechtelijke toetsing of de beheerder bij de vaststelling en goedkeuring van het projectplan een zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt.[43] De civiele rechter kan echter uitsluitend een schadeloosstelling in geld vaststellen.[44]

Een bijzonderheid bij het bepalen van de werkelijke waarde is dat daarbij de bijzondere geschiktheid van de onroerende zaak voor het onteigeningsdoel moet worden meegenomen. De te onteigenen gronden kunnen eigenschappen hebben die ze meer geschikt maken voor het werk of het plan voor het werk waarvoor onteigend wordt dan andere gronden, die dergelijke eigenschappen niet hebben. Aangezien de onteigenaar hierdoor kosten bespaart, is de waarde van de gronden met een bijzondere geschiktheid hoger.[45] Die eigenschappen en die bijzondere geschiktheid moeten wel al aanwezig zijn voordat van het werk of het plan daarvoor sprake was.[46]
De vraag naar de bijzondere geschiktheid heeft zich in het kader van de aanleg en wijziging van waterkeringen in de jurisprudentie met name toegespitst op de vraag of gronden waarop reeds een waterkering is gelegen bijzonder geschikt zijn voor de versterking van die waterkering ten behoeve waarvan de beheerder die gronden wil onteigenen.[47]

---

43 Zie Dekker 2002, p. 314-315.

44 Zie art. 40 jo. 40b Ow.

45 De hoofdregel ten aanzien bijzondere geschiktheid is geformuleerd in het arrest HR 4 juni 1954, *NJ* 1959, 175 (*Woldjerspoorweg*). De Hoge raad overwoog: 'dat evenals in het commerciële verkeer de prijs van een zaak, welke voor het verwezenlijken van een bepaald doel bereids een grotere geschiktheid heeft verworven dan soortgelijke zaken hebben, die in den regel voor dat doel worden gebezigd, hoger pleegt te liggen dan die van de bedoelde soortgelijke zaken, omdat met behulp van die zaak het doel met minder dan de gebruikelijke kosten zal kunnen worden bereikt, bij onteigening in een geval als het onderhavige voor de bepaling van de werkelijke waarde eveneens rekening dient te worden gehouden met de bijzondere geschiktheid, welke de te onteigenen zaak bereids heeft voor het aan te leggen werk.'

46 HR 12 nov. 1980, *NJO* 1981, 1, m.nt. MB.

47 Zie voor een mooi overzicht van jurisprudentie de conclusie van A-G Van Ballegooijen (overweging 2.6 t/m 2.11) bij HR 13 augustus 2004, *NJ* 2005, 150, m.nt. PCEvW, en Dekker 2002, p. 311-314. Zie voorts de conclusie van AG Moltmaker en de annotaties van Mörzer Bruyns en P.C.E. van Wijmen bij HR 23 maart 1994, *NJ* 1995, 649, m.nt. MB, *BR* 1995, 148, m.nt. P.C.E. van Wijmen. Zie ook: HR 4 juni 1954, *NJ* 1959, 175 (*Woldjerspoorweg*), HR 12 november 1980, *NJO* 1981, 1, m.nt. MB, HR 29 april 1970, *NJ* 1970, 303 (*Goeree*) en HR 28 juni 1972, *NJ* 1972, 501 (*Eemshavenproject*).

> 'Bij onteigening in een geval als het onderhavige dient voor de bepaling van de werkelijke waarde rekening te worden gehouden met de bijzondere geschiktheid welke de te onteigenen zaak reeds heeft voor het aan te leggen werk (HR 12 november 1980, NJO 1981, 1). De Rechtbank heeft geoordeeld dat de onteigende zaak zelf een zodanige bijzondere geschiktheid heeft, welk oordeel blijkens het in 3.5 overwogene in cassatie tevergeefs is bestreden. Dat het "Hoge Land van Stroe" reeds de bestemming van zeewering had, levert geen redelijke grond op om bij de bepaling van de werkelijke waarde de bijzondere geschiktheid van het onteigende voor het aan te leggen werk buiten aanmerking te laten (eveneens het aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 12 november 1980). Ook het feit dat het "Hoge Land van Stroe" door de natuur is gevormd en derhalve niet voor rekening van de eigenaren, onder wie Daalberg, is aangelegd en dat zij daarin geen investeringen hebben verricht, levert zo'n redelijke grond niet op. Uit dit één en ander volgt dat er, anders dan de Rechtbank heeft geoordeeld, geen reden is om bij de bepaling van de werkelijke waarde van de onderhavige onteigende zaak geen rekening te houden met de bijzondere geschiktheid als voormeld.'

De Hoge Raad heeft in een uitspraak van 18 februari 2005[48] een arrest gewezen waarin de vraag aan de orde was in hoeverre de onteigende gronden die deel uitmaken van het dijklichaam van een waterkerende dijk of in de onmiddellijke omgeving daarvan zijn gelegen, een bijzondere geschiktheid hebben voor het verbeteren van een waterkering. Bij de beantwoording van die vraag dienen de gronden volgens de Hoge Raad te worden vergeleken met in de omgeving van het onteigende liggende soortgelijke gronden die in de regel voor dijkverbetering worden gebezigd. Gronden die geen deel uitmaken van een reeds bestaand dijklichaam of de onmiddellijke omgeving daarvan, zullen naar het oordeel van de Hoger Raad in de regel niet worden gebezigd voor dijkverbetering. De vraag hoe ver in de omgeving gelegen dijklichamen in die vergelijking moeten worden betrokken, wordt door de Hoge raad in beginsel aan de onteigeningsrechter als feitenrechter overgelaten.[49]
Verder bevat de Onteigeningswet voor specifieke situaties regels voor het bepalen van de schadeloosstelling, zoals verrekening van planologische voor- en nadelen (art. 40e Ow), onteigening van verpachte gronden (art. 42a Ow) en gronden belast met een erfdienstbaarheid (art. 44 Ow) of een recht van vruchtgebruik (art. 45 Ow). Binnen het bestek van dit onderzoek, voert het te ver om deze aspecten nader te bespreken.

### 6.3.2 ONTEIGENINGSTITELS EN GEDOOGPLICHTEN

Onteigening kan uitsluitend geschieden *in het publieke belang* van de *Staat* en een of meerdere provincies en gemeenten en *waterschappen*. Voor zover de beheerder het onteigeningsinstrument inzet (of daarom verzoekt indien de beheerder behoort tot een waterschap) ten behoeve van de uitvoering van

---

[48] HR 18 februari 2005, *NJ* 2005, 394, m.nt. PCEvW.
[49] In welke gevallen de beoordeling niet aan de feitenrechter wordt overgelaten, wordt door de Hoge Raad in het midden gelaten.

waterstaatswerken in het kader van de verwezenlijking van de uit de Waterwet voortvloeiende actieve wateropgave, kan worden gesproken van een zodanig publiek belang. De bescherming tegen wateroverlast en overstromingen is immers bij uitstek een publiek belang. De Onteigeningswet voorziet echter uitsluitend in een aantal specifiek omschreven publieke belangen in een onteigeningstitel.
In de Onteigeningswet zijn in de titels II tot en met VII specifieke doelen opgenomen ten behoeve waarvan onteigening kan geschieden. Voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken zijn in de eerste plaats titels II (waterkeringen) en IIa (infrastructurele werken) van belang, maar ook titel IV (bestemmingsplanonteigening) kan in dat verband relevant zijn, zoals nog zal blijken. In alle gevallen dient de Kroon uiteindelijk te besluiten over de voorgenomen onteigening. Wanneer het waterschap tot onteigening wil overgaan, zal het de Kroon moeten verzoeken om daartoe te besluiten.
De doeleinden waarvoor het onteigeningsinstrument kan worden ingezet zijn in titels van de Onteigeningswet limitatief opgesomd. De onteigening ten behoeve van een werk dat bij wet van algemeen nut is verklaard (de geschrapte hoofdstukken I en II van titel I Ow) is met de inwerkingtreding van de aanpassingswet uniforme voorbereidingsprocedure vanwege het gebrek aan praktische betekenis geschrapt.[50] De Onteigeningswet bevat geen specifieke onteigeningstitel voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk of de uitvoering van een projectplan,[51] zodat per type waterstaatswerk moet worden bezien op grond van welke onteigeningstitel de benodigde gronden kunnen worden onteigend.

Ten aanzien van grondverwerving zijn de positie van de rijksbeheerder en die van het waterschap wezenlijk anders. Het Rijk heeft namelijk de mogelijkheid om zichzelf een planologische en daarmee tevens een onteigeningstitel te verschaffen voor de uitvoering van het projectplan. Wanneer sprake is van nationale belangen kan het Rijk immers op grond van art. 3.28 Wro een inpassingsplan vaststellen of op grond van art. 3.29 Wro een projectbesluit nemen, al dan niet met toepassing van de rijkscoördinatieregeling van art. 3.35 Wro. Ingevolge art. 77 lid 1 sub 3 Ow kan ten behoeve van de uitvoering van een rijksinpassingsplan of een rijksprojectbesluit het onteigeningsinstrument worden ingezet.
De onteigeningstitels bestaan naast elkaar en sluiten elkaar derhalve niet uit. Indien de onteigenende partij meerdere onteigeningstitels ter beschikking staan, kan zij kiezen op grond van welke titel zij tot onteigening overgaat.[52] Wanneer het Rijk bijvoorbeeld een waterkering wil aanleggen, kan het Rijk op grond van

---

50 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 24.
51 Ingevolge art. 5.14 lid 2 Waterwet kan de beheerder het onteigeningsinstrument mede inzetten ten behoeve van de verwezenlijking van de in het projectplan opgenomen compenserende, mitigerende en tussenliggende voorzieningen.
52 Zie HR 20 december 2000, *NJ* 2001, 273, m.nt. PCEvW. Zie ook: Raad voor Vastgoed Rijksoverheid 2005, p. 48.

zowel titel II als titel IV overgaan tot onteigening van rechthebbenden voor zover dat voor de aanleg van de betreffende waterkering noodzakelijk is.

Voor de aanleg, het herstel, de versterking of het onderhoud van *waterkeringen* biedt de Onteigeningswet een specifieke onteigeningsgrondslag in titel II. In titel II wordt geen onderscheid gemaakt tussen primaire en andere waterkeringen, zodat de onteigeningstitel kan worden gebruikt voor de aanleg, het herstel, de versterking of het onderhoud van zowel primaire als andersoortige waterkeringen. Titel II noemt echter niet de *verlegging* van een waterkering als onteigeningsgrondslag. Nu kan worden verdedigd dat de verlegging van een waterkering niets meer is dan de verwijdering van de bestaande waterkering en de daaropvolgende aanleg van een nieuwe waterkering op een andere locatie, zodat ten behoeve van de nieuwe waterkering wel degelijk het onteigeningsinstrument van titel II kan worden ingezet. In de praktijk wordt titel II door de Kroon dan ook zonder problemen geaccepteerd voor de verlegging van waterkeringen.[53]

De Onteigeningswet voorziet echter niet in een onteigeningstitel voor de aanleg of verruiming van *oppervlaktewaterlichamen* als zodanig. In titel IIa worden slechts de aanleg van kanalen en de verruiming van rivieren genoemd als doeleinden ten behoeve waarvan het onteigeningsinstrument van titel IIa kan worden ingezet. Aangezien de Onteigeningswet de genoemde werken niet definieert, is niet altijd duidelijk of een bepaald werk kan worden gekwalificeerd als een werk als bedoeld in titel IIa Ow. Bij de interpretatie van de in titel IIa genoemde werken zal onder meer de parlementaire geschiedenis van titel IIa een rol moeten spelen. Uit die geschiedenis kan worden afgeleid dat titel IIa in eerste instantie in de Onteigeningswet is opgenomen met het oog op de aanleg en verbetering van verkeersmiddelen.[54] Sinds de wijziging van de Onteigeningswet van 22 december 1999 biedt titel IIa tevens een onteigeningstitel voor werken tot *rivierverruiming*, waarmee bescherming tegen overstromingen en wateroverlast wordt nagestreefd. Hierdoor heeft titel IIa naast het oorspronkelijke verkeersdoel ook een waterstaatsdoel gekregen.[55] De memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel verwoordt het als volgt:

> 'Kortom, het betreft in dat geval projecten ter realisering waarvan – behoudens bereikte minnelijke overeenstemming – onteigening van daartoe aangewezen onroerende zaken noodzakelijkerwijs het aangewezen middel zal zijn. De onteigeningswet biedt thans in Titel IIa (artikelen 72a e.v.) reeds de mogelijkheid tot onteigening ten behoeve van rivierverbetering, in het kader van maatregelen ten behoeve van de verbetering van de rivier als scheepvaartweg (via bochtafsnijding en dergelijke).

---

53 KB van 7 mei 1999, *Stcrt*. 1999, 102 (*Onteigening in de gemeente Nederlek*), waar dijkverlegging onder de noemer dijverbetering lijkt te worden geschaard.

54 Driesprong en Van der Boom, 1999, p. 176-181.

55 Artikel 72a Onteigeningswet is gewijzigd door de inwerkingtreding van Artikel IV van de wet van 9 december 1999 tot de wijziging van de wet beheer rijkswaterstaatswerken en van enige andere wetten in verband met de rijksrivieren (*Stb*. 1999, 534).

> Duidelijk is, dat dit in zijn algemeenheid niet de basis (ruimte) kan bieden voor onteigening ten behoeve van werken tot rivierverruiming waarmee een hoogwaterstandsverlagend effect wordt beoogd vanwege de (te bereiken of te handhaven) wettelijke veiligheidsnorm voor de betreffende dijkringgebieden in de zin van de Wet op de waterkering (respectievelijk vanwege beperking van wateroverlast in onbedijkt gebied). Daarom wordt in Art. IV van het ontwerp een wijziging voorgesteld van de onteigeningswet, om te voorzien in een verruiming van de thans in artikel 72a e.v. geregelde mogelijkheid tot onteigening voor waterstaatsdoeleinden.'

Vraag blijft echter ten behoeve van de uitvoering van welke werken titel IIa Ow kan worden ingezet. De memorie van toelichting noemt in het kader van rivierverruiming: stroomgeulverbreding en de aanleg van hoogwatergeulen of nevengeulen. Aangezien rivierverruiming in het kader van de wijziging van de Wbr als onteigeningsgrondslag aan titel IIa is toegevoegd, moet ervan uit worden gegaan dat deze titel alleen ten behoeve van de verruiming van rijksrivieren kan worden ingezet. Daarbij is van belang dat de Kroon in navolging van de Raad van State, die over onteigeningen op grond van titel II en IIa adviseert, de onteigeningstitels vanwege de ingrijpendheid van het onteigeningsinstrument restrictief uitlegt. Het is dan ook twijfelachtig of de onteigeningstitel van IIa Ow kan worden ingezet ten behoeve van verruiming van andere wateren dat de rijksrivieren.

> Uit art. 1a Wbr (oud) jo. Besluit rijksrivieren en de daarbij behorende kaarten kon worden opgemaakt welke rivieren tot de rijksrivieren behoorden. Thans moet uit art. 3.1 Waterbesluit en bijlage II worden opgemaakt welke watersystemen (of onderdelen daarvan) als rijksrivier worden aangemerkt.

In tweeërlei opzicht is deze onteigeningstitel naar mijn oordeel te beperkt. Zo zou het in het licht van een effectieve verwezenlijking van de waterbeheeropgave mijns inziens wenselijk zijn als titel IIa Ow tevens een onteigeningsgrondslag zou bieden voor de aanleg en verruiming van andere oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk dan de grote rivieren. Ook de aanleg of verruiming van deze andere oppervlaktewaterlichamen kan immers een belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de waterbeheeropgave van het Rijk. Naar mijn oordeel zou deze titel eveneens een onteigeningsgrondslag moeten bieden voor de verruiming van alle oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk.
Daarnaast kunnen vraagtekens worden gezet bij de beperking van titel IIa Ow tot rijksrivieren. Ook voor de regionale watersystemen gelden immers wettelijk normen voor wateroverlast en overstromingen, ten aanzien waarvan het waterschap de zorgplicht heeft om deze te halen. Omdat de verruiming van regionale oppervlaktewaterlichamen daaraan een belangrijke bijdrage kan leveren, verdient het aanbeveling titel IIa Ow te verruimen. In zoverre dat deze titel eveneens een onteigeningsgrondslag biedt voor verruiming van regionale oppervlaktewaterlichamen.
Wellicht dat de verwezenlijking van de regionale (ruimtelijke) wateropgave niet zwaarwegend genoeg werd geacht om de uitvoering van werken die in dat kader worden getroffen eveneens onder titel IIa Ow te scharen. Enigszins opmerkelijk

in dat verband is dat onteigening ten behoeve van de aanleg, herstel, versterking of onderhoud van niet-primaire waterkeringen wel op grond van een specifieke onteigeningstitel (titel II Ow) kan geschieden. Dit heeft namelijk tot gevolg dat voor een deel van de aanpassing van de regionale waterssytemen wel een specifieke onteigeningsgrondslag bestaat, terwijl voor andere aanpassingen van het watersysteem die grondslag ontbreekt. Dat kan de waterbeheerder beperken in zijn keuze voor de wijze waarop hij zijn wateropgave wil verwezenlijken.
Omdat mijns inziens geen rechtvaardiging kan worden gevonden voor deze willekeurige indeling van onteigeningstitels in de Onteigeningswet, kan de Onteigeningswet de verwezenlijking van de waterbeheeropgave van het waterschap onnodig beperken. Ten behoeve van de aanleg of versterking van waterkeringen staat de beheerder immers een onteigeningstitel (titel II Ow) ter beschikking, terwijl hij voor onteigening ten behoeve van het treffen van ruimtelijke maatregelen (anders dan dijkverlegging) afhankelijk is van de medewerking van de bestemmingsplanwetgever. Voor zover titels II en IIa niet in een onteigeningstitel voor de uitvoering van de ruimtelijke maatregelen voorzien, resteert voor de beheerder immers uitsluitend onteigening op grond van titel IV Ow. Deze titel voorziet in de mogelijkheid van onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan of projectbesluit. Ingevolge art. 87 lid 1 jo. art.1 Ow kan onteigening op grond van titel IV niet alleen ten name van de gemeente geschieden, maar ook ten name van andere publiekrechtelijke lichamen, dus ook ten name van het waterschap. In dat geval geschiedt de onteigening uit kracht van een koninklijk besluit op verzoek van het waterschap.
Sinds de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro levert ook een projectbesluit een onteigeningstitel op, zodat niet met onteigening hoeft te worden gewacht totdat het projectbesluit in het bestemmingsplan is ingepast.[56] Vanaf het moment dat het projectbesluit is genomen, is er dus tevens een onteigeningstitel voor een onteigening voor de uitvoering van het project. Indien de goedkeuring van een projectplan tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door gedeputeerde staten van rechtswege zou worden aangemerkt als een gemeentelijk projectbesluit, zoals in paragraaf 5.7.1 is geopperd, valt dat moment samen met het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten. Dat is tevens het moment dat de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden gestart.[57] Zoals reeds is opgemerkt is niet voor de uitvoering van alle waterstaatswerken een afzonderlijke onteigeningstitel voorhanden, maar zal de onteigeningsgrondslag moeten worden gevonden in titel IV Ow.

#### *6.3.2.1 Onteigening ten behoeve van bergingsgebieden*

Voor de aanleg of wijziging van *bergingsgebieden* biedt de Onteigeningswet geen onteigeningstitel. Onteigening is voor dat doel meestal ook niet nodig, aangezien voor bergingsgebieden die krachtens de Wro voor de tijdelijke berging van water zijn bestemd en op de legger zijn opgenomen, voor rechtheb-

[56] Zie art. 77 lid 1 sub 3 Ow.
[57] Vgl. art. 5.14 lid 1 Waterwet.

benden ten aanzien van daarin gelegen gronden van rechtswege een plicht geldt om wateroverlast en overstromingen te dulden. Omdat de gronden slechts incidenteel kunnen worden ingezet voor de berging van water, resteren er voor de rechthebbende doorgaans voldoende gebruiksmogelijkheden gedurende de periode dat het bergingsgebied niet wordt ingezet voor tijdelijke berging van water.
De gebruiksmogelijkheden van de grond zijn afhankelijk van de verwachte frequentie en duur van de inundatie. Naarmate de frequentie en duur van de inundatie van het bergingsgebied toenemen, nemen de gebruiksmogelijkheden van de grond af. Indien de (verwachte) gebruiksmogelijkheden van de grond zodanig afnemen dat een zinvol gebruik door de rechthebbende niet meer mogelijk is, zal uiteindelijk tot onteigening moeten worden overgegaan. Hoewel de gronden zijn bestemd als bergingsgebied, kan een bergingsgebied, wanneer het dermate frequent inundeert of gedurende een dusdanig lange termijn wordt gebruikt voor waterberging, transformeren in een oppervlaktewaterlichaam in de zin van de Waterwet. Voor kwalificatie als oppervlaktewaterlichaam is immers slechts de feitelijke toestand van de betreffende gronden relevant.

Ten aanzien van bergingsgebieden dient het uitgangspunt te zijn dat de gebruiksmogelijkheden van de als bergingsgebied bestemde gronden niet dusdanig worden beperkt dat de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen. Indien de gronden van een rechthebbende in de praktijk dusdanig frequent overstromen dat hij het normale gebruik dat hij van gronden maakte voordat deze als bergingsgebied waren aangewezen praktisch niet meer kan uitvoeren, zal de watersysteembeheerder tot de aankoop van zijn gronden moeten overgaan. Als over de aankoopprijs geen overeenstemming bestaat zal de watersysteembeheerder tot onteigening moeten overgaan.
Problematisch is dat een rechthebbende de watersysteembeheerder hier niet toe kan dwingen, aangezien de afwijzing van een verzoek om een onteigeningsbesluit niet bij bestuursrechter appellabel is.[58] De rechthebbende blijft daardoor zitten met gronden, waarmee hij niets kan aanvangen. Daarnaast zal hij steeds wanneer zijn gronden inunderen een schadevergoedingsverzoek moeten indienen en een eventuele procedure over de hoogte daarvan moeten voeren. Om dit probleem te verhelpen, zou kunnen worden gekozen voor het introduceren van een aankoopplicht voor de watersysteembeheerder. Op verzoek van de rechthebbende dient de watersysteembeheerder de gronden aan te kopen tegen de waarde die de gronden voor de aanwijzing als bergingsgebied hadden.[59]

Hoewel voor de aanleg of wijziging van een bergingsgebied doorgaans geen onteigening nodig is, kunnen voor een goede werking van bergingsgebieden *inrichtingsmaatregelen* nodig zijn, zoals in- en uitlaatwerken of extra vluchtwe-

[58] Besluiten op grond van de Onteigeningswet zijn geplaatst op de bijlage als bedoeld in art. 8:5 lid 1 Awb (negatieve lijst).
[59] Zie voor een voorstel van een dergelijke aankoopplicht: CAW 2007, p. 9.

gen, waarvoor de inzet van het onteigeningsinstrument uiteindelijk wel nodig is.[60] Ook voor de aanleg (of wijziging) van deze werken bevat de onteigeningswet evenwel geen specifieke onteigeningsgrondslag. Onteigening zal in de meeste gevallen echter niet nodig zijn. De inrichtingsmaatregelen kunnen immers hetzij worden aangemerkt als ondersteunende waterstaatswerken hetzij als met een waterstaatswerk samenhangende werken, zodat de beheerder ingevolge art. 5.19 Waterwet de rechthebbenden de plicht op kan leggen om de uitvoering van deze inrichtingsmaatregelen te dulden. Veelal zal het daarbij gaan om relatief kleinschalige ingrepen, die niet dermate ingrijpend zijn dat de belangen van rechthebbenden onteigening vorderen.

*6.3.2.2 Onderhoudsstroken*

In de jurisprudentie worden de onteigeningstitels vanwege de ingrijpendheid van onteigening restrictief uitgelegd. In beginsel kan uitsluitend ten behoeve van de in de onteigeningstitels omschreven werken zelf worden onteigend. Dat roept de vraag op in hoeverre de onteigeningstitels een grondslag bieden voor onteigening ten behoeve van bijkomende voorzieningen, zoals onderhoudsstroken, tijdelijke werkstroken, landschappelijke inpassing en compenserende en mitigerende voorzieningen. Uitgangspunt is dat alleen de gronden die nodig zijn voor de aanleg en het onderhoud van het werk op grond van titel II en IIa kunnen worden onteigend. De beheerder zal derhalve moeten aantonen dat de bijkomende voorzieningen noodzakelijk zijn en dat de eigendom van de daarvoor benodigde gronden is vereist.

Indien de beheerder ten behoeve van onderhoudsstroken het onteigeningsinstrument wil inzetten, zal de beheerder moeten aantonen dat de betreffende gronden voor het onderhoud niet kunnen worden gemist en dat met de rechthebbende niet tot overeenstemming kan worden gekomen.[61] De beheerder zal dan ook moeten aantonen dat met de rechthebbende in de minnelijke sfeer geen overeenstemming kan worden bereikt over minder vergaande inbreuken op zijn eigendomsrecht (of een daarvan afgeleid recht). Alleen indien dienaangaande niet tot overeenstemming kan worden gekomen, zal de noodzaak tot onteigening aanwezig zijn.[62]

Het enkel aanbieden van een privaatrechtelijke overeenkomst is niet voldoende om te kunnen concluderen dat geen minnelijke overeenstemming kan worden bereikt. Tevens zal moeten worden onderzocht of op een andere wijze medewerking van de grondeigenaar kan worden verkregen. In dat kader heeft de Kroon in haar Kroonbesluit van 31 januari 2000 verwezen naar de Belemmeringwet Privaatrecht, op grond waarvan de rechthebbende ten behoeve van de aanleg of instandhouding van openbare werken een gedoogplicht kan worden opgelegd.[63]

---

60 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 44 en 111.

61 KB van 22 juli 2000, *Stcrt*. 2000, 192 (*Onteigening in de gemeente Oosterhout*).

62 KB van 31 januari 2000, *Stcrt*. 2000, 36 (*Onteigening in de gemeente Kampen*) en KB 11 december 1998, *BR* 1999, 603 (*Onteigening Olst*).

63 KB van 31 januari 2000, *Stcrt*. 2000, 36 (*Onteigening in de gemeente Kampen*).

Ook kan de beheerder het onteigeningsinstrument inzetten wanneer de onderhoudsstroken van dusdanig belang zijn voor de instandhouding van het waterstaatswerk dat de beheerder niet afhankelijk wil zijn van de medewerking van de rechthebbende. In het KB van 23 juni 1998 komt de Kroon in dat kader tot het oordeel:

> '(…) dat op de verzoeker een inspanningsverplichting rust om na te gaan of met reclamanten overeenstemming kan worden bereikt over het vestigen van een, zoals reclamanten dat noemen, zware erfdienstbaarheid. Naar aanleiding hiervan wijzen Wij er echter op dat de verzoeker tot onteigening de onderhoudsstroken voor onbepaalde tijd, zonder mogelijkheid tot opzegging door de eigenaar, wenst te kunnen gebruiken. Naar Ons oordeel behoort een erfdienstbaarheid, via welke dit doel wordt bereikt, echter niet tot de mogelijkheden, om welke reden de inspanning zoals door de commissie bedoeld, niet tot het gewenste resultaat zal kunnen leiden. Wij zijn van mening dat in dit licht de noodzaak tot de aanwijzing van de gronden ter onteigening aanwezig blijft, teneinde te verzekeren dat de verzoeker het dijkverbeteringsplan binnen de gestelde planning en op de gewenste wijze, kan realiseren.'[64]

In het KB van 20 maart 1998 komt de Kroon tot een soortgelijk oordeel:

> 'Diverse reclamanten hebben zowel mondeling als schriftelijk bezwaar gemaakt tegen de onderhoudsstroken die in het dijkverbeteringsplan van het werk en het plan van onteigening zijn opgenomen.
> Opgemerkt wordt dat het dijkverbeteringsplan op de meeste plaatsen voorziet in onderhoudsstroken aan beide zijde van de dijk. Deze stroken moeten de stabiliteit van de dijk garanderen en zijn noodzakelijk om de primaire functie van de dijk, te weten de bescherming van het achterliggende gebied tegen het water, optimaal te waarborgen. (…)
> De eigendom van de gronden biedt het Polderdistrict de meeste waarborgen om nu en in de toekomst de veiligheid tegen overstromingen te kunnen garanderen. In die situatie is het Polderdistrict niet afhankelijk van de derden, hetgeen bijvoorbeeld wel het geval is bij het vestigen van een erfdienstbaarheid. Daarbij moet worden aangetekend dat aan het gebruik en onderhoud van de gronden zodanig stringente voorwaarden zullen worden verbonden, dat verwerving door het Polderdistrict in de rede ligt.'

Uit deze Kroonbesluiten blijkt dat de beheerder niet altijd hoeft te volstaan met een privaatrechtelijke oplossing, maar dat wanneer de gronden van eminent belang zijn voor de instandhouding van het waterstaatswerk, hij niet afhankelijk hoeft te zijn van de medewerking van de rechthebbende en deze gronden ten behoeve van aanleg en onderhoud van het waterstaatswerk (in casu een waterkering) kan onteigenen. In dat verband kan eveneens van belang zijn dat aan het gebruik en het onderhoud van de gronden ten behoeve van de instandhouding van het waterstaatswerk dusdanig stringente voorwaarden zullen worden verbonden dat verwerving door de beheerder voor de hand ligt.[65]

---

64 KB van 23 juni 1998, *Stcrt*. 1998, 129 (*Onteigening in de gemeente Wijchen*).
65 KB van 20 maart, *Stcrt*. 1998, 68 (*Onteigening in de gemeenten Heumen en Mook en Middelaar*).

In art. 5.18 Waterwet is echter een specifieke gedoogplicht opgenomen voor het verrichten van onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan waterstaatswerken, op grond waarvan de beheerder onafhankelijk van de medewerking van de rechthebbende deze werkzaamheden kan verrichten. Nu de Waterwet voorziet in een alternatief voor onteigening waarmee onafhankelijk van de medewerking van de rechthebbende onderhouds- en herstelwerkzaamheden kunnen worden verricht, is het de vraag of er nog situaties denkbaar zijn waarin de eigendom van onderhoudsstroken noodzakelijk is voor de instandhouding van het waterstaatswerk.
In de eerste plaats is dat het geval indien onderhoudswerkzaamheden dusdanig frequent moeten plaatsvinden en gebruiksmogelijkheden van de grond voor de rechthebbende daardoor dusdanig afnemen dat voor de rechthebbende geen gebruik van enige betekenis resteert; in dat geval zouden de belangen van rechthebbenden onteigening kunnen vorderen. De gedoogplichten met betrekking tot onderhoud en toezicht gelden van rechtswege, zodat een nadere belangenafweging door de beheerder of de belangen van rechthebbenden onteigening vorderen, niet nodig is. In het kader van het projectplan tot de aanleg of wijziging zal echter een dergelijk onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van de gronden die nodig zijn voor onderhoudswerkzaamheden niet mogen ontbreken. De van rechtswege geldende gedoogplichten om onderhoud en inspectie van waterstaatswerken toe te staan, zijn immers nadelige gevolgen die optreden ten gevolge van de aanleg of wijziging van het werk in combinatie met de herziening van de legger, waaruit zal moeten worden opgemaakt wat de omvang van het waterstaatswerk is. Zijn het projectplan en het besluit tot de herziening van de legger eenmaal onherroepelijk, dan hoeft de beheerder geen belangenafweging meer te verrichten alvorens hij kan overgaan tot onderhoudswerkzaamheden. Hij kan volstaan met een beroep op de van rechtswege geldende gedoogplicht. Wel zal de beheerder eventuele schade die door de uitvoering van het onderhoud ontstaat dienen te vergoeden volgens de regels van hoofdstuk 7 van de Waterwet, die in hoofdstuk 11 nog uitgebreid aan de orde zullen komen.

Een andere situatie waarin de eigendom van onderhoudsstroken noodzakelijk is voor de instandhouding van het waterstaatswerk is wanneer deze samenvallen met beschermingszones. Veelal zullen de gronden die als onderhoudsstroken zijn aangemerkt zijn gelegen binnen een *beschermingszone* als bedoeld in art. 1.1 Waterwet. Een beschermingszone is een aan een waterstaatswerk grenzende zone waarin ter bescherming van het waterstaatswerk voorschriften en beperkingen gelden.[66] Indien die voorschriften de gebruiksmogelijkheden van de grond dusdanig beperken dat voor de rechthebbende geen gebruik van enige betekenis resteert, zouden deze gronden eveneens moeten kunnen worden onteigend. Bovendien kan een (deel van de) beschermingszone dermate van belang zijn voor de instandhouding van een waterstaatswerk dat de beheerder

[66] Een beschermingszone is zelf dus geen waterstaatswerk.

het nodig acht om (een deel van) de daartoe behorende gronden in eigendom te hebben.
Zoals ten aanzien van onderhoudsstroken reeds is opgemerkt, is onteigening alleen mogelijk als de eigendom van de gronden voor de instandhouding van het waterstaatswerk niet kan worden gemist of de gebruiksmogelijkheden door de voorschriften dusdanig worden beperkt dat de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen. Evenals ten aanzien van de van rechtswege geldende gedoogplichten verdient het naar mijn oordeel aanbeveling om een verplichting voor de beheerder op te nemen om op verzoek van een rechthebbende gronden tegen volledige schadeloosstelling in eigendom te nemen, wanneer deze van oordeel is dat de gebruiksmogelijkheden binnen de beschermingszone dusdanig worden beperkt dat nuttig gebruik van gronden onmogelijk is geworden. Een afwijzing van een verzoek van een rechthebbende tot het overnemen van zijn gronden kan dan als appellabel besluit aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Hij kan toetsen of de gebruiksbeperking dusdanig is dat de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen.

*6.3.2.3 Tijdelijke voorzieningen voor de uitvoering van het waterstaatswerk*
Naast de gronden die voor de aanleg of het onderhoud van het waterstaatswerk permanent ter beschikking moeten staan van de beheerder, zijn voor de uitvoering van de aanleg- of onderhoudswerkzaamheden ook tijdelijk gronden nodig als werkterrein. Daarbij kan worden gedacht aan opslag van machines en bouwmaterialen, de plaatsing van bouwketen, hijskranen of pompen.
Werkstroken zijn slechts tijdelijk benodigd voor de uitvoering van werkzaamheden, zodat het in beginsel niet noodzakelijk is dat de beheerder deze gronden in eigendom verkrijgt. Bovendien kan de beheerder volstaan met de inzet van een veel minder ingrijpend instrument. Hij heeft namelijk de bevoegdheid om een rechthebbende de plicht op te leggen de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk te gedogen. Die bevoegdheid bestaat mijns inziens niet alleen voor de gronden waarop het waterstaatswerk wordt aangelegd of gewijzigd, maar ook op gronden die tijdelijk als werkterrein nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan.
Gaat de rechthebbende akkoord met het tijdelijke gebruik van zijn gronden als werkterrein voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk, dan kan de beheerder geen gedoogplicht als bedoeld in art. 5.19 Waterwet opleggen. In dat geval is het opleggen van de gedoogplicht namelijk redelijkerwijs niet nodig voor het vervullen van zijn taak.[67] Voordat de bevoegdheid tot het opleggen van deze gedoogplicht door de Waterwet in het leven was geroepen, gold overigens hetzelfde voor onteigening. De Kroon heeft dit in een onteigeningsbesluit van 20 januari 2001 overwogen:

> ‘Gelet op de door reclamanten ondertekende verklaring dient er voorshands vanuit te worden gegaan dat het polderdistrict voor de uitvoering van het werk gebruik kan

[67] Zie paragraaf 6.2.

maken van werkstroken. Eerst indien blijkt, dat reclamanten hun schriftelijke en ondertekende verklaring niet nakomen, zal de noodzaak tot onteigening aanwezig kunnen zijn.'[68]

Weigert de rechthebbende na minnelijk overleg zijn gronden tijdelijk in gebruik te geven als werkterrein, dan zal de beheerder hem de gedoogplicht als bedoeld in art. 5.19 Waterwet kunnen opleggen. Omdat het gaat om tijdelijk gebruik, zal er niet snel sprake zijn van een situatie waarin de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen. In gevallen waarin de beheerder kan volstaan met de oplegging van een gedoogplicht, kan er geen sprake zijn van een noodzaak tot onteigening en derhalve evenmin van een bevoegdheid daartoe.

Vóórdat de beheerder de bevoegdheid had om deze gedoogplicht op te leggen, kon hij in beginsel niet overgaan tot de onteigening van gronden om deze als tijdelijke werkstroken te gebruiken alvorens hij had getracht een tijdelijke gebruiksregeling met de rechthebbende te treffen. Alleen wanneer met de rechthebbende in de minnelijke sfeer geen overeenstemming kon worden bereikt over huur of, indien dat niet tot de mogelijkheden behoort, eigendomsoverdracht of beëindiging van gebruiksrechten, kon de noodzaak van onteigening van gronden voor tijdelijke voorzieningen aanwezig zijn.[69] Omdat de Onteigeningswet niet voorzag (en nog steeds niet voorziet) in een tijdelijke onteigening en ook niet anderszins het tijdelijke gebruik van gronden kon worden afgedwongen ten behoeve van de uitvoering van het waterstaatswerk, ontstond op dat moment de noodzaak tot onteigening.

Door de introductie van de bevoegdheid voor de beheerder om een rechthebbende te verplichten om de aanleg en wijziging van waterstaatswerken te gedogen, is de inzet van het ingrijpende onteigeningsinstrument voor de tijdelijke ingebruikname van gronden voor de uitvoering van het waterstaatswerk overbodig geworden. Dat kan als een verbetering worden beschouwd, omdat de oplegging van een gedoogplicht ten opzichte van het onteigeningsinstrument voor de tijdelijke ingebruikname van gronden als een evenwichtiger instrument kan worden beschouwd. Bovendien wordt de aanleg en wijziging van een waterstaatswerk niet opgehouden door een tijdrovende onteigeningsprocedure die de beheerder moet volgen om gronden die hij slechts tijdelijk als werkstrook wenst te gebruiken in gebruik te nemen.

#### *6.3.2.4 Landschappelijke inpassing en compenserende en mitigerende voorzieningen*

Kan ten behoeve van de uitvoering van een werk het onteigeningsinstrument van titel II of IIa worden ingezet, dan kan onteigening uitsluitend geschieden ten behoeve van de uitvoering van het werk zelf. Ten behoeve van bijkomende

---

[68] KB van 20 januari 2001, *Stcrt*. 2001, 25 (*Onteigening in de gemeente Kesteren*). In dezelfde zin KB van 23 juli 2001, *Stcrt*. 2001, 194 (*Onteigening in de gemeenten Nederlek en Krimpen aan den IJssel*).

[69] KB van 6 mei 2002, *Stcrt*. 2002, 102 (*Onteigening in de gemeente Zederik*) en KB van 7 mei 1999, *Stcrt.* 1999, 102 (*Onteigening in de gemeente Nederlek*).

voorzieningen die niet in functioneel opzicht met het werk samenhangen, zoals landschappelijke inpassing en voorzieningen ter compensatie van nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk,[70] bieden de titels II en IIa Ow in beginsel geen grondslag.[71] Artikel 5.14 lid 2 Waterwet verruimt de toepassing van titels II en IIa Ow echter in zoverre dat onteigening op grond van deze titels mede kan geschieden ter uitvoering van de in een projectplan opgenomen voorzieningen als bedoeld in art. 5.4 lid 2 en 3 Waterwet.
Het gaat in art. 5.4 lid 2 Waterwet om voorzieningen gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk. In het derde lid gaat het om voorzieningen die in een projectplan tot de verlegging van een primaire waterkering kunnen worden opgenomen met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied dat is gelegen tussen de plaats van de oorspronkelijke waterkering en de plaats van de nieuwe waterkering. Zoals reeds in paragraaf 5.6.3 is opgemerkt, is niet geheel duidelijk welke voorzieningen ingevolge art. 5.4 lid 2 en 3 Waterwet in het projectplan kunnen worden opgenomen. Daarmee bestaat derhalve eveneens onduidelijkheid over de vraag ten behoeve van de uitvoering van welke voorzieningen het onteigeningsinstrument kan worden ingezet. Voor zover de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel is dat een voorziening ten onrechte in het projectplan is opgenomen, bestaat de bevoegdheid tot onteigening vanzelfsprekend evenmin. Deze onduidelijkheid is naar mijn oordeel vanuit rechtszekerheidoverwegingen niet wenselijk. Hierbij past overigens de nuancerende opmerking dat het onteigeningsvonnis niet kan worden uitgesproken voordat het projectplan onherroepelijk is geworden, zodat een onteigening niet kan plaatsvinden voordat de bestuursrechter heeft kunnen oordelen over de aanvaardbaarheid van het opnemen van desbetreffende voorziening.[72] De bestuursrechter zal derhalve over de aanvaardbaarheid van het opnemen van voorzieningen in het projectplan kunnen oordelen. Dat neemt echter niet weg dat de wet duidelijkheid zou moeten bieden over de vraag ten behoeve van welke voorzieningen al dan niet het onteigeningsinstrument kan worden ingezet.[73]

---

[70] Voor zover het bijkomende werken betreft die in een tracébesluit zijn opgenomen, biedt titel IIa sinds de inwerkingtreding van de wet van 6 september 2000 op 15 oktober 2000 daarvoor wel een onteigeningstitel (art. 72a Ow). Zie KB 9 maart 2005, *Stcrt.* 2005, 69 (*Onteigening in de gemeenten Best, Eindhoven, enz.*). Voor de wetswijziging zij verwezen naar *Stb.* 2000, 396.

[71] Zie onder meer: KB 24 december 2002, *Stcrt.* 2003, 28 (*Onteigening in de gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Berkel en Rodenrijs en Zoetermeer*), KB van 6 september 2002, *Stcrt.* 2002, 194 (*Onteigening in de gemeenten Alphen aan den Rijn en Jacobswoude*), KB van 11 november 1998, *Stcrt.* 1999, 237, KB 13 januari 1995, *Stcrt.* 1995, 39 (*Onteigening Boxtel en Liemde*). Zie in dat verband ook: Driesprong en Van der Boom 1999, p. 176-181 en Driesprong en Van Belzen 2000, p. 828-829.

[72] Art. 5.14 lid 1 Waterwet.

[73] Daarnaast dient vanwege de toepasselijkheid van de projectprocedure voor waterstaatswerken duidelijkheid te bestaan over welke voorzieningen als dan niet in een projectplan kunnen worden opgenomen. Zie paragraaf 5.6.3.

Het wettelijke regime van vóór de inwerkingtreding van de Waterwet voorzag uitsluitend in een onteigeningstitel voor de voorzieningen gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen alsmede voorzieningen ter bevordering van het belang van landschap, natuur of cultuurhistorie.[74] In beide gevallen kon uitsluitend worden onteigend voor zover de voorzieningen rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het werk.[75] Met de inwerkingtreding van de Waterwet is deze laatste voorwaarde vervallen, waardoor de voorzieningen ten behoeve waarvan het onteigeningsinstrument kan worden ingezet blijkbaar geen rechtstreeks verband meer hoeven te hebben met de uitvoering van het werk.[76]

Daarnaast kunnen compenserende en mitigerende voorzieningen ten behoeve waarvan kan worden onteigend niet alleen worden opgenomen in projectplannen tot de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen, maar tevens in projectplannen tot de aanleg of wijziging van alle waterstaatswerken.[77] Ter *bevordering* van het belang van LNC-waarden kan het projectplan geen voorzieningen meer bevatten, zodat het onteigeningsinstrument voor dit doel niet kan worden ingezet. Alleen voor zover de uitvoering van het werk nadelige effecten heeft op deze waarden, kunnen ingevolge art. 5.4 lid 2 Waterwet voorzieningen gericht op het ongedaan maken of beperken van deze effecten in het plan worden opgenomen.

Ingevolge art. 5.14 lid 2 Waterwet kan ten behoeve van het treffen van deze voorzieningen het onteigeningsinstrument worden ingezet, voor zover het uit te voeren waterstaatswerk kan worden ondergebracht in titel II of IIa van de Onteigeningswet. Voor zover dat niet het geval is, zal de beheerder op grond van titel IV moeten overgaan tot onteigening. Het projectbesluit als bedoeld in art. 1.1 lid 1 sub f Wro is in dat geval de grondslag voor de onteigening. Indien het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten van rechtswege als een gemeentelijk projectbesluit zou worden aangemerkt,[78] levert een goedgekeurd projectplan derhalve niet alleen een planologische grondslag en een onteigeningstitel op voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk zelf, maar ook voor de uitvoering van de in het projectplan opgenomen compenserende, mitigerende en inpassende voorzieningen.

Met betrekking tot de verlegging van primaire waterkeringen voorziet de Waterwet niet alleen in de mogelijkheid om compenserende en mitigerende voorzieningen in het projectplan op te nemen, maar eveneens in de mogelijkheid van voorzieningen met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het

---

74 De zogenaamde LNC-waarden.

75 Zie art. 7j jo. 7 lid 2 sub b en c en lid 3 Wwk (oud).

76 Men zoekt in de memorie van toelichting bij de Waterwet tevergeefs naar een reden voor het vervallen van de eis dat de voorzieningen rechtstreeks verband dienen te houden met het werk. Zie ook paragraaf 5.6.3.

77 Waterstaatswerken zijn in art. 1.1 Waterwet gedefinieerd als: oppervlaktewaterlichamen, bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende werken. Zie hoofdstuk 1.

78 Zie paragraaf 5.7.1.

gebied dat ligt tussen de plaats van de bestaande en de nieuw aan te leggen primaire waterkering. In het kader van de verwezenlijking van de ruimtelijke wateropgave zal het veelal gaan om het gebied dat door de verlegging van de waterkering aan het rivierbed wordt toegevoegd. Ook ten behoeve van de uitvoering van deze voorzieningen kan op grond van art. 5.14 lid 2 Waterwet het onteigeningsinstrument van titel II Ow worden ingezet. De Wwk voorzag reeds in deze mogelijkheid, met dien verstande dat de desbetreffende voorzieningen uitsluitend in het projectplan konden worden opgenomen, voor zover deze in rechtstreeks verband stonden met de uitvoering van het werk.[79] Zoals opgemerkt is deze beperkende clausule in de Waterwet zonder motivering geschrapt.

Ten aanzien van alle voorzieningen geldt dat onteigening van gronden uitsluitend kan geschieden voor zover deze niet een groter ruimtebeslag omvatten dan uit het projectplan voortvloeit.[80] Dat wil niet zeggen dat deze voorzieningen in de nabijheid van het betreffende waterstaatswerk zelf moeten zijn gelegen. Zo kunnen compenserende en mitigerende voorzieningen ook elders dan in de directe nabijheid van het waterstaatswerk worden getroffen.

## 6.4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Indien een beheerder voor uitvoering van een projectplan gronden van derden nodig heeft, zal hij voordat het publiekrechtelijke instrumentarium van onteigening en gedoogplichten kan worden ingezet, moeten onderzoeken in hoeverre met de rechthebbenden van die gronden tot minnelijke overeenstemming kan worden gekomen. Is minnelijke overeenstemming over de aankoop of het gebruik van de gronden mogelijk, dan is de inzet van het publiekrechtelijke instrumentarium niet nodig en om die reden ook niet mogelijk. Wanneer niet tot minnelijke overeenstemming kan worden gekomen, dan ontstaat voor de beheerder op een zeker moment de bevoegdheid om het publiekrechtelijke instrumentarium in te zetten teneinde de rechthebbende tot medewerking te dwingen. Daarbij geldt dat de onderhandelingsplicht in het kader van een onteigening waarschijnlijk verder zal reiken dan de onderhandelingsplicht in het kader van het opleggen van een gedoogplicht, omdat de onteigening een verdergaande inbreuk op de rechten van burgers met zich meebrengt dan een gedoogplicht.
De inzet van het soort publiekrechtelijke instrument is afhankelijk van de vraag of het voor de uitvoering van het projectplan noodzakelijk is dat de beheerder de eigendom van de desbetreffende gronden krijgt of dat kan worden volstaan met het opleggen van een gedoogplicht of het handhaven van een van rechtswege geldende gedoogplicht. Wanneer het waterschap of de Staat eigendom van de grond noodzakelijk acht voor een goed beheer van het waterstaatswerk, kan niet met een gedoogplicht worden volstaan. Indien het minnelijke overleg met

[79] Zie art. 7j jo. 7 lid 3 Wwk (oud).
[80] Vgl. KB 31 januari 2000, *Stcrt*. 2000, 36 (*Kampen*).

de rechthebbende vruchteloos is gebleken, kan derhalve het onteigeningsinstrument worden ingezet. De Afdeling bestuursrechtspraak oordelend over de rechtmatigheid van het projectplan en de Kroon oordelend over nut en noodzaak van de onteigening hebben beide geoordeeld dat het niet onredelijk is wanneer een beheerder de ondergrond van primaire waterkeringen in eigendom wil hebben in verband met goed beheer van de primaire waterkering. Voor andere waterstaatswerken geldt waarschijnlijk hetzelfde. Daarbij is van belang dat de Afdeling het oordeel van de beheerder dat de eigendom van het waterstaatswerk nodig is, terughoudend toetst. Naar mijn oordeel is het onwaarschijnlijk dat de Kroon anders oordeelt over de noodzakelijkheid van de eigendomsverwerving dan de Afdeling. Wel zal de Kroon onderzoeken of de beheerder voldoende maar vruchteloos gebleken pogingen heeft ondernomen om de eigendom door middel van minnelijk overleg te verwerven.
Als met het opleggen van een gedoogplicht kan worden volstaan, kan de rechthebbende niet worden onteigend, tenzij zijn belangen onteigening vorderen. Dat is het geval als er ten gevolge van de gedoogplicht geen noemenswaardige gebruiksmogelijkheden resteren. Het waterschap of de Staat kan het onteigeningsinstrument dus eveneens inzetten wanneer zij de eigendom van de gronden niet noodzakelijk achten voor een goed beheer van het waterstaatswerk, maar het opleggen van een gedoogplicht evenmin mogelijk is omdat de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen. Indien het minnelijke overleg met de rechthebbende niets oplevert, rest er voor het waterschap of de Staat niets anders dan de rechthebbende te onteigenen.

Door de inwerkingtreding van de Waterwet zijn de versnipperde, gedateerde en gedetailleerde gedoogplichten uit de Waterstaatswet 1900 (oud), waterschapskeuren en provinciale verordeningen met gelijke strekking van rechtswege vervallen.[81] De Waterwet moet in zoverre dan ook worden gezien als een verbetering.
Daarnaast is door uniformering en de uitbreiding van de mogelijkheden om gedoogplichten op te leggen of van rechtswege geldende gedoogplichten te handhaven de noodzaak – en daarmee de bevoegdheid – om tot onteigening over te gaan in vergelijking met de situatie van vóór de inwerkingtreding van de Waterwet in veel gevallen afgenomen. Het gaat dan met name om bijkomende en tijdelijke voorzieningen ten behoeve waarvan op grond van de Waterwet voor rechthebbenden een gedoogplicht geldt of aan hen kan worden opgelegd. Indien de beheerder geen minnelijke overeenstemming kan bereiken met de rechthebbende over het (tijdelijke) gebruik van zijn gronden, is onteigening niet meer nodig, maar kan worden volstaan met het opleggen respectievelijk handhaven van een van de in de Waterwet opgenomen gedoogplichten. Door de duidelijke

[81] De gedoogplichten uit de Waterstaatswet 1900 (oud) zijn vervallen door de intrekking van deze wet. De gedoogplichten uit waterschapskeuren en provinciale verordeningen vervallen ingevolge art. 59 lid 2 Waterschapswet respectievelijk art. 119 Provinciewet van rechtswege.

en uniforme regeling van de gedoogplichten in de Waterwet zal de beheerder in zijn besluit om tot onteigening over te gaan in het licht van het noodzakelijkheidsvereiste moeten motiveren waarom niet kan worden volstaan met het opleggen danwel handhaven van een gedoogplicht.

De schadeloosstelling wordt door de civiele rechter in zijn onteigeningsvonnis vastgesteld in vorm van een geldbedrag. Dat bedrag zal hoger zijn wanneer de onteigende gronden een bijzondere geschiktheid hebben voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk. Daarvan is sprake wanneer het waterstaatswerk met minder kosten kan worden aangelegd of gewijzigd ten gevolge van een bijzondere eigenschap van de onteigende gronden. Om te beoordelen of de onteigende gronden een dergelijke bijzondere eigenschap beschikken, moeten de gronden worden vergeleken met andere gronden die deel uitmaken van het aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk of in de directe omgeving daarvan zijn gelegen.[82]
Hoewel de Onteigeningswet uitgaat van schadeloosstelling in geld, betrekt de Kroon bij de beoordeling van de vraag of de onteigenaar aan zijn onderhandelingsplicht heeft voldaan wel of hij heeft onderzocht of de door de rechthebbende gewenste compensatie in grond mogelijk is. De Afdeling hanteert bij de beoordeling van de besluiten tot vaststelling en goedkeuring van het projectplan compensatie in grond zelfs als uitgangspunt. Wanneer daarnaar geen onderzoek is gedaan acht de Afdeling het vaststellings- en goedkeuringsbesluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.[83]

De in de Onteigeningswet opgenomen onteigeningstitels zijn niet algemeen van aard, maar beschrijven specifieke situaties ten behoeve waarvan onteigening kan plaatsvinden. Het hangt daarbij van het type waterstaatswerk dat men wil aanleggen of wijzigen af op grond van welke titel onteigening kan geschieden. Soms zijn er meerdere onteigeningstitels van toepassing op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, in andere gevallen moet de bestemmingsplanonteigening van titel IV uitkomst bieden. In tegenstelling tot de aanleg van kanalen of rivierverruiming (titel II), biedt de Onteigeningswet geen specifieke titel voor de aanleg of wijziging van andere oppervlaktewaterlichamen, zodat titel IV daarvoor grondslag moet bieden. Indien de goedkeuring van het projectplan door gedeputeerde staten overeenkomstig de aanbeveling uit paragraaf 5.7 van rechtswege zou worden aangemerkt als een gemeentelijke projectbesluit, hoeft dat op zichzelf geen problemen op te leveren, aangezien de goedkeuring van het projectplan in dat geval als een gemeentelijk projectbesluit wordt aangemerkt en daarmee een onteigeningstitel oplevert. Voor de onteigening op grond van titel IV is het waterschap derhalve niet afhankelijk van de medewerking van de gemeente. Om onteigening ten behoeve van bijkomende voorzieningen, zoals tijdelijke werkstroken, onderhoudstroken en mitigerende en compenserende

---

82 HR 18 februari 2005, *NJ* 2005, 394, m.nt. PCEvW.
83 Zie Dekker 2002, p. 314-315.

voorzieningen, mogelijk te maken, is in art. 5.14 lid 2 Waterwet de onteigeningsgrondslag van titel II en IIa uitgebreid.

Teneinde de lappendeken van onteigeningstitels benodigd voor het uitvoeren van projectplannen te ordenen en te uniformeren, verdient het aanbeveling een onteigeningstitel voor de uitvoering van projectplannen als bedoeld in art. 5.4 Waterwet in de Onteigeningswet op te nemen. Voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken en de daarbij behorende voorzieningen zijn dan geen verschillende onteigeningstitels meer nodig. Bovendien hoeft het waterschap dan geen beroep meer te doen op de onteigeningstitel van titel IV, wanneer er geen specifieke onteigeningstitel voorhanden is.
De onteigeningsgrondslagen genoemd in titel II en IIa kunnen, voor zover het de uitvoering van waterstaatswerken betreft, vervallen. De projectplanonteigening zou in de vrijgekomen titel II Onteigeningswet worden geregeld. Bovendien kan art. 5.14 lid 2 Waterwet komen te vervallen, omdat de daarin genoemde voorzieningen onlosmakelijk deel uitmaken van het projectplan en dat plan in dat geval een zelfstandige titel biedt voor onteigening. De mogelijkheid van vervroegde onteigening genoemd in art. 5.14 lid 1 Waterwet kan worden overgeheveld naar de titel waarin de onteigening ten behoeve van projectplannen in dit voorstel zou worden geregeld (titel II). Op deze wijze wordt de duidelijkheid en overzichtelijkheid met betrekking tot de onteigening ten behoeve van de uitvoering van projectplannen bevorderd.
De invoering van het projectplan als zelfstandige onteigeningstitel past ook binnen de aanbevelingen die door de MDW-werkgroep Onteigeningswet zijn gedaan en door het kabinet zijn onderschreven.[84] De werkgroep pleit voor het scheppen van orde in de onteigeningstitels door zo veel mogelijk uitputtend de titels in de Onteigeningswet op te nemen. Teneinde te voorkomen dat de Onteigeningswet een lange lijst van verschillende onteigeningstitels gaat bevatten, wordt door de werkgroep tevens aanbevolen om de titels zo veel mogelijk inhoudelijk bij elkaar te brengen en zodanig ruim te omschrijven dat daaronder zo veel mogelijk situaties zijn te brengen.[85]

---

84 *Kamerstukken II* 2000/01, 24 036, nr. 174, p. 8-9.

85 Een wetsvoorstel tot de integrale herziening van de Onteigeningswet, die het kabinet naar aanleiding van de door de werkgroep gedane aanbevelingen op 9 oktober 2000 heeft aangekondigd, laat echter nog steeds op zich wachten. Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 24 036, nr. 174, p. 9.

Hoofdstuk 7

# De consoliderende beheeropgave

## 7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt onderzocht op welke wijze met behulp van het publiekrechtelijke instrumentarium de waterbeheerder kan voorkomen dat ten gevolge van de uitvoering van activiteiten normoverschrijdingen ontstaan of bestaande normoverschrijdingen worden vergroot. In hoeverre een activiteit een overschrijding van een van de bij of krachtens de Waterwet gegeven normen tot gevolg heeft, hangt af van de soort activiteit en de plaats waar deze wordt uitgevoerd. Omdat dit per type waternorm verschilt, zal per type waternorm worden onderzocht in hoeverre normoverschrijdende activiteiten op grond van de waterwetgeving kunnen worden gereguleerd (paragraaf 7.2 t/m 7.4).
Het gaat dan om de bevoegdheid om activiteiten aan algemene regels of een vergunningplicht te onderwerpen. De wettelijke grondslag voor deze regels hangt af van wie de beheerder van het watersysteem is. Handelingen ten aanzien van waterstaatswerken in beheer van het Rijk worden bij of krachtens de Waterwet gereguleerd, terwijl handelingen ten aanzien van waterstaatswerken in beheer bij de waterschappen gereguleerd (kunnen) worden op grond van de autonome regelgevende bevoegdheid die de Waterschapswet aan het waterschapsbestuur toebedeelt. Regulering van handelingen ten aanzien van waterstaatswerken in beheer van het waterschap geschiedt derhalve in beginsel niet in medebewind, maar is een autonome bevoegdheid van het waterschapsbestuur.[1]
Watervergunningen en keurontheffingen *moeten* ingevolge art. 6.17 Waterwet worden geweigerd wanneer de handeling niet verenigbaar is met de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet. Aangezien de normen een concretisering zijn van deze doelstellingen is niet uitgesloten dat normoverschrijdende handelingen niet mogen worden toegestaan, tenzij er compenserende maatregelen worden genomen die de normoverschrijding ongedaan maken. Op welke wijze deze compenserende maatregelen kunnen worden getroffen en kunnen worden afgedwongen zal eveneens onderwerp van onderzoek zijn (paragraaf 7.5). Verder zal worden bezien op welke wijze de kosten van de door de waterbeheerder getroffen

---

[1] Met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen kunnen voor regionale wateren bij AMvB handelingen ten aanzien van waterstaatswerken worden verboden behoudens een vergunning van het waterschapsbestuur (art. 6.5 Waterwet). In dat geval vloeit de vergunningplicht niet voort uit de Waterschapswet, maar uit de AMvB op grond van de Waterwet. Het waterschapbestuur oefent de bevoegdheid tot vergunningverlening in dat geval uit in medebewind.

compenserende maatregelen kunnen worden verhaald op degenen die een normoverschrijdende activiteit uitvoeren (paragraaf 7.6).
In hoeverre de regulering van deze activiteiten op grond van de waterwetgeving invloed heeft op de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro, zal in hoofdstuk 8 aan de orde komen. Mocht regulering van normoverschrijdende activiteiten op grond van waterwetgeving niet mogelijk zijn, dan zal in hoofdstuk 10 worden bezien welke mogelijkheden het ruimtelijke spoor biedt.
Afzonderlijk zal worden onderzocht in hoeverre de beheerder met het hem ter beschikking staande publiekrechtelijke instrumentarium ruimte kan reserveren voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken (paragraaf 7.7). Hoewel een reserveringszone geen waterstaatswerk is en daarvoor ook geen normen worden vastgesteld, is het voor de verwezenlijking van de actieve beheeropgave van belang in hoeverre ruimte voor waterstaatswerken kan worden gereserveerd.

## 7.2 REGULERING MET HET OOG OP DE HANDHAVING VAN DE VEILIGHEIDSNORMEN

In bijlage II bij de Waterwet zijn de veiligheidsnormen opgenomen voor primaire waterkeringen. De veiligheidsnorm wordt uitgedrukt als jaarlijkse gemiddelde overschrijdingskans van de hoogste hoogwaterstand, waarop een primaire waterkering nog berekend moet zijn.[2] De norm is dus uitsluitend gerelateerd aan de hoogste hoogwaterstand en niet aan de overige factoren die relevant zijn voor het bezwijken van de primaire waterkering. Het is de bedoeling dat uiteindelijk de overige factoren die relevant zijn voor het bezwijken van een primaire waterkering ook worden betrokken in de normering. De veiligheidsnorm zal in dat geval worden uitgedrukt als de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van een gebied dat door een dijkring wordt beschermd.[3] De norm is dan niet meer gerelateerd aan een bepaalde waterstand die een primaire waterkering nog moet kunnen keren, maar aan de overstromingskans voor de gehele dijkring.
Het onderzoek richt zich in de eerste plaats op de regulering van activiteiten in, op, boven of onder primaire waterkeringen of een bijbehorende beschermingszone, zoals graven, bouwen en maaien. Dergelijke activiteiten kunnen immers de stabiliteit van de waterkeringen en kunstwerken aantasten, waardoor de voor het watersysteem geldende veiligheidsnormen kunnen worden overschreden of bestaande overschrijdingen kunnen toenemen. Daarnaast kunnen activiteiten in, op, boven, en onder oppervlaktewaterlichamen leiden tot overschrijdingen van de veiligheidsnormen. Zo kan ten gevolge van het oprichten van bouwwerken in de uitwaarden of in de rivier zelf de bergings- of afvoercapaciteit van oppervlaktewaterlichamen verminderen, waardoor de waterstand in de rivier kan

[2] Zie voor de veiligheidsnormen voor dijkringen uitgebreider paragraaf 3.2.
[3] Art. 2.2 lid 2 Waterwet.

stijgen en de gemiddelde kans dat de maatgevende hoogwaterstand[4] wordt overschreden, of de overstromingskans groter wordt dan de geldende norm toestaat. Binnendijkse activiteiten hebben echter geen invloed op de mate waarin een gebied door een dijkring wordt beschermd tegen overstromingen, zodat de regulering van deze activiteiten in het kader van de voorkoming van overstromingen niet nodig is. Deze activiteiten kunnen overigens wel tot gevolg hebben dat het aantal potentiële slachtoffers, de financiële schade en schade aan milieu en natuur ten gevolge van een eventuele overstroming toenemen, hetgeen aanleiding kan geven om de veiligheidsnorm voor de desbetreffende dijkring aan te scherpen. Het beschermingsniveau waarop de normen worden vastgesteld, is immers afhankelijk van de binnen een dijkringgebied gelegen waarden in termen van mensenlevens en kapitaal.
Van belang is dat primaire waterkeringen beschermen tegen buitenwater, dat wil zeggen water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog opperwater van een van de grote rivieren, bij hoogwater van het IJsselmeer of het Markermeer, danwel een combinatie daarvan.[5] Activiteiten in regionale watersystemen hebben een beperkte invloed op de waterstand van de grote rivieren en behoeven derhalve met het oog op de veiligheidsnormering voor dijkringen niet te worden gereguleerd.[6] Ook activiteiten in, op, onder, over, of boven de territoriale zee hebben niet of nauwelijks invloed op het peil van de zeespiegel, zodat regulering daarvan in het kader van het voorkomen van overstromingen evenmin zinvol is. Om te voorkomen dat de veiligheidsnormen (verder) worden overschreden, is het noodzakelijk om activiteiten te reguleren die de waterstand in rijkswateren kunnen doen stijgen of die de primaire waterkeringen, die bescherming moeten bieden tegen dat water, kunnen destabiliseren. Welke publiekrechtelijke instrumenten de (rijks)beheerder daartoe ter beschikking staan, zal in de volgende paragraaf worden onderzocht. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de mogelijkheden om activiteiten ten aanzien van de bij het Rijk in beheer zijnde oppervlaktewaterlichamen (de grote rivieren, het IJsselmeer en het Markermeer) te reguleren. Vervolgens zal worden onderzocht op welke wijze het Rijk activiteiten kan reguleren die de stabiliteit van de bij het Rijk in beheer zijnde waterkeringen kunnen aantasten teneinde een (verdere) overschrijding van de veiligheidsnormen te voorkomen.

### 7.2.1 Regulering van het gebruik van oppervlaktewaterlichamen in rijksbeheer

De grote rivieren, het IJsselmeer en het Markermeer zijn oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk.[7] Tot het oppervlaktewaterlichaam behoren ingevol-

---

4 Zie hoofdstuk 3.
5 Art. 1.1 Waterwet.
6 Dat deze activiteiten wel moeten worden gereguleerd met het oog op normen voor regionale waterkeringen, zal nog in paragraaf 7.3 blijken.
7 Art. 3.1 lid 1 Waterwet jo. art. 3.1 lid 1 Waterbesluit jo. bijlage II Waterbesluit.

ge art. 1.1 Waterwet ook de oevers, zodat ook de uiterwaarden van de grote rivieren daarvan deel uitmaken. Ingevolge art. 6.5 sub c Waterwet jo. art. 6.8 Waterbesluit is het verboden om zonder vergunning van de Minister van V&W gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk of een daartoe behorende beschermingszone, door anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden. Deze vergunningplicht is overgenomen uit art. 2 Wbr (oud). Overigens heeft de beheerder zelf geen watervergunning nodig voor onderhoud en herstel van rijkswaterstaatswerken en de uitvoering van projectplannen als bedoeld in art. 5.4 Waterwet.[8]
In het kader van dit onderzoek is van belang dat de watervergunning ingevolge art. 6.17 Waterwet moet worden geweigerd, indien de verlening daarvan niet verenigbaar is met de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling om wateroverlast en overstromingen te voorkomen en te beperken. Wel zal door het bevoegde orgaan bezien moeten worden of door middel van het verbinden van voorschriften of beperkingen aan de watervergunning de aangevraagde activiteit verenigbaar kan worden gemaakt met deze doelstelling. Indien ten gevolge van een bepaalde activiteit de veiligheidsnormen worden overschreden, kan de watervergunning daarvoor worden geweigerd of kan een vergunning onder beperking of bepaalde voorwaarden worden verleend. In paragraaf 7.5 zal nader worden ingegaan op het verlenen van vergunningen op grond van de Waterwet.
Teneinde het aantal vergunningen terug te dringen voorziet art. 6.6 Waterwet ook in de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB algemene regels vast te stellen voor handelingen die op grond van art. 6.5 sub c Waterwet jo. 6.8 Waterbesluit vergunningplichtig zijn of handelingen op grond van art. 6.5 sub c Waterwet vergunningplichtig kunnen worden gemaakt. Deze regels kunnen tevens het verrichten van bepaalde handelingen verbieden. Ter vervanging of aanvulling van de vergunningplicht kunnen dus ook algemene regels worden gegeven.
Om flexibiliteit mogelijk te maken heeft de wetgever mogelijkheden gecreëerd om van de bij of krachtens de AMvB gestelde regels af te wijken. In de eerste plaats kan aan een bestuursorgaan de bevoegdheid worden gegeven om nadere voorschriften te stellen, waarbij afwijking van de algemene regels kan worden toegestaan.[9] Ook kan bij AMvB worden bepaald dat bij verordening van een waterschap of provincie of in de aan een watervergunning te verbinden voorschriften mag worden afweken van de bij of krachtens die AMvB gestelde regels.[10] Voorts kan voor het verrichten bepaalde handelingen vrijstelling worden verleend van een vergunningplicht of verbod. In plaats de vergunningplicht of het verbod kan een meldingsplicht in het leven worden geroepen.[11]

---

8 Zie art. 6.8 lid 2 sub c Waterbesluit.
9 Art. 6.6 lid 2 Waterwet.
10 Art. 6.6 lid 3 Waterwet.
11 Art. 6.7 Waterwet.

*7.2.1.1 De Beleidsregels grote rivieren*

In het kader van de uitoefening van de bevoegdheid tot verlening van Wbr-vergunningen door de Minister van V&W, heeft de minister in 1997 de 'Beleidslijn Ruimte voor de Rivier' (hierna ook: Brvr) vastgesteld, die in 2006 is ingetrokken en vervangen door de 'Beleidsregels grote rivieren' (hierna: Bgr).[12] De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier bevatte een (belangen)afwegingskader voor de vergunningverlening op grond van de Wbr (oud) door de Minister van V&W en was voor hem dan ook een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. De minister heeft zichzelf door de vaststelling van de Beleidslijn gebonden ten aanzien van de wijze waarop hij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wbr heeft uitgeoefend. Ingevolge art. 4:84 Awb kon hij uitsluitend van de Beleidslijn afwijken, wanneer het volgen van de Beleidslijn voor een betrokkene in bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen had in verhouding tot de met de Beleidslijn te dienen doelen.[13]

De vergunningplicht die voorheen voortvloeide uit art. 2 Wbr vindt zijn grondslag thans in art. 6.5 sub c Waterwet jo. art. 6.8 Waterbesluit. Ook onder dit wettelijk regime zal de Bgr voor de Minister van V&W als beleidsregel blijven gelden bij het verlenen van watervergunningen voor het gebruikmaken van rijkswaterstaatswerken door anders dan in overeenstemming met de functie daarvan, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden ter verrichten, werken te maken of te behouden.

Met de herziening van de Beleidslijn in 2006 is de doelstelling ongewijzigd gebleven, maar in de Bgr wel nader geconcretiseerd. Waar de Brvr tot doel had meer ruimte voor de rivier te scheppen, mens en dier duurzaam te beschermen tegen overstroming en materiële schade door overstromingen te beperken, heeft de Bgr als meer concrete doelstelling de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed te behouden en ontwikkelingen die de mogelijkheid tot rivierverruiming nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken te weren.

Het afwegingskader van de Bgr komt er kort gezegd op neer dat voor alle activiteiten in het rivierbed geldt dat deze zodanig moeten worden uitgevoerd en gesitueerd dat het veilig functioneren van de rivier gewaarborgd blijft (art. 7 lid 1 sub a Bgr) en dat de waterstandverhoging of de afname van de waterbergingscapaciteit *zo gering mogelijk* blijft (art. 7 lid 1 sub c Bgr). Uit de Bgr kan echter niet worden opgemaakt wat 'zo gering mogelijk' inhoudt, zodat de waterbeheerder dienaangaande beoordelingsvrijheid toekomt. Evenmin mag de activiteit een feitelijke belemmering vormen voor de toekomstige vergroting van de afvoer- en/of bergingscapaciteit van de rivier (art. 7 lid 1 sub b Bgr). Dit zijn de algemene voorwaarden voor het verrichten van activiteiten in het rivierbed;

---

12 *Stcrt*. 2006, 133, p. 19 (Beleidsregels grote rivieren) in samenhang met *Kamerstukken II* 2005/06, 30 462, nr. 1 (Beleidsbrief grote rivieren). Beide documenten vormen de 'Beleidslijn grote rivieren'.

13 ABRvS 10 september 2003, *AB* 2003, 433, m.nt. AvH.

afhankelijk van de soort activiteit en de locatie waar deze verricht wordt, gelden aanvullende voorwaarden.
Voor kleine, tijdelijke en voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten gelden uitsluitend de bovengenoemde algemene voorwaarden (art. 3 Bgr). Kleine activiteiten zijn de bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige activiteiten als bedoeld in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb), de zogenaamde planologische kruimelgevallen genoemd in in art. 4.1.1 Bro en een eenmalige uitbreiding van tien procent van de bestaande bebouwing.[14]

> Hoewel daarvoor in de Beleidslijn zelf geen aanknopingspunten te vinden waren, werd een eenmalige uitbreiding van de bestaande bebouwing met tien procent door de Afdeling geaccepteerd.[15] Het is positief te waarderen dat de opstellers van de Beleidsregels de uitbreidingsmogelijkheid van tien procent in de Beleidsregels zelf tot uitdrukking hebben gebracht, zodat er aan de bedoeling van de opstellers niet getwijfeld kan worden. Bovendien wordt de uitbreidingsmogelijkheid in afwijking van de thans bestaande praktijk nader genormeerd. Van de uitbreidingsmogelijkheid kan immers uitsluitend gebruik worden gemaakt, indien aan de bovengenoemde algemene voorwaarden wordt voldaan.

Naast de kleine, tijdelijke en voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten voorziet de Bgr ook nog in een restcategorie van overige activiteiten die vanuit rivierkundig opzicht van ondergeschikt belang zijn (art. 3 sub d Bgr). Ook op de uitvoering van deze overige activiteiten in het rivierbed zijn slechts de algemene voorwaarden van art. 7 lid 1 Bgr van toepassing. De Minister van V&W heeft een grote mate van beoordelingsruimte bij het bepalen of een bepaalde activiteit vanuit rivierkundig oogpunt van ondergeschikt belang is. De toelichting bij de Bgr geeft wel enkele aanknopingspunten voor deze boordeling: de ingreep moet worden ervaren als een kleine ingreep, er is redelijkerwijs geen sprake van een feitelijke belemmering (voor de vergroting van de afvoercapaciteit) en het effect van de ingreep op de waterstanden is marginaal.[16] Ondanks de vermelding van deze aanknopingpunten, laat de omschrijving de Minister van V&W een grote mate van beoordelingsruimte.

> Voor de beantwoording van de vraag of een activiteit vanuit rivierkundig oogpunt van ondergeschikt belang is, is volgens de Afdeling niet van doorslaggevende betekenis of de beoogde activiteit nieuw is of niet. Naar het oordeel van de Afdeling is daarvoor evenmin relevant dat voor de uitvoering van de desbetreffende activiteit een bouwvergunning is vereist.[17]

---

[14] Bij deze eenmalige uitbreidingsmogelijkheid van tien procent wordt de inwerkingtreding van de huidige Beleidslijn als peildatum genomen (12 mei 1997).
[15] Voor een kritische beschouwing omtrent de standaard uitbreidingsmogelijkheid van tien procent zij verwezen naar de annotatie bij ABRvS 5 oktober 2005 en ABRvS 17 augustus 2005, *M en R* 2006, afl. 4, nr. 34, beide m.nt. F.A.G. Groothuijse.
[16] *Stcrt*. 2006, 133, p. 19.
[17] ABRvS 28 mei 2008, *AB* 2008, 237, m.nt. AvH.

Afhankelijk van de locatie waar de activiteit wordt uitgevoerd zijn voor de overige activiteiten verschillende aanvullende voorwaarden van toepassing. Onderscheid wordt gemaakt tussen een *bergend* en een *stroomvoerend* regime.[18] Activiteiten in het *bergend regime* zijn toegestaan, mits:

a. aan de algemene voorwaarden wordt voldaan; en
b. de resterende waterstandeffecten of de afname van het bergend vermogen duurzaam worden gecompenseerd, waarbij de financiering en de tijdige realisering van de compenserende maatregelen verzekerd moeten zijn.[19]

Dezelfde aanvullende voorwaarden gelden voor de limitatief opgesomde *riviergebonden* activiteiten waarop het *stroomvoerend regime* van toepassing is.[20]

Voor *niet-riviergebonden* activiteiten, waarop het *stroomvoerend regime* van toepassing is, geldt het strengste regime. Deze activiteiten kunnen in beginsel *niet* worden toegestaan, tenzij er sprake is van:

a. een groot openbaar belang of een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
b. een functieverandering binnen de bestaande bebouwing; of
c. een activiteit die per saldo meer ruimte voor de rivier oplevert op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie.[21]

Daarnaast moet voor de onder a en b genoemde activiteiten aan de algemene voorwaarden van art. 7 Bgr worden voldaan en aan de voorwaarden voor het toestaan van activiteiten in het *bergend* regime (art. 7 lid 2 Bgr).
De onder c genoemde activiteiten kunnen ingevolge art. 7 lid 3 sub b Bgr alleen worden toegestaan, indien aan de algemene voorwaarden van art. 7 lid 1 Bgr wordt voldaan en de gevraagde rivierverruimende maatregelen genomen worden, waarbij de financiering en tijdige realisering van maatregelen verzekerd is. Blijkens de toelichting op de Beleidsregels hoeft de uitvoering van deze activiteiten op zichzelf niet per saldo meer ruimte voor de rivier op te leveren, maar kunnen samenhangende maatregelen worden genomen waardoor de ruimte voor de rivier per saldo toeneemt.[22]

---

18 De gedeelten van de rivier waarop het *stroomvoerend* respectievelijk het *bergend regime* van toepassing is, worden op een bij de Beleidsregels behorende detailkaart aangegeven.
19 Zie art. 4 jo. art. 7 lid 2 jo. art. 7 lid 1 Bgr.
20 Zie art. 5 jo. art. 7 lid 2 jo. art. 7 lid 1 Bgr. In de Beleidslijn is in vergelijking met zijn voorganger de realisatie van voorzieningen, die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden, aan de limitatieve lijst van riviergebonden activiteiten toegevoegd.
21 Zie art. 6 jo. art. 7 lid 2 jo. art. 7 lid 1 Bgr.
22 Gelet op de toelichting gaan de Beleidsregels daarbij uit van de saldobenadering die vergelijkbaar is met de saldobenadering waar ook het Besluit luchtkwaliteit 2005 van uitgaat.

Een belangrijk verschil met de Brvr is dat op grond van de Bgr voor niet-riviergebonden activiteiten in het bergende gedeelte van het rivierbed minder strenge voorwaarden gelden. Voor deze activiteiten gelden immers niet de voorwaarden dat het moet gaan om zwaarwegend openbaar belang en dat de activiteit niet redelijkerwijs buiten het rivierbed gerealiseerd kan worden. Daarnaast biedt de in de Bgr geïntroduceerde 'salderingsmethode' meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen dan de Brvr.
Verder is opmerkelijk dat de algemene voorwaarde ten aanzien van het minimale te handhaven beschermingsniveau (1/1250) is komen te vervallen. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt van de Beleidsregels dat schade aan activiteiten ontstaan door hoogwater voor eigen risico en verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer blijven. Omdat de initiatiefnemer zijn potentiële schaderisico zo klein mogelijk zal willen houden (onder meer in verband met de verzekerbaarheid van schade door hoogwater), verwachten de opstellers van de Beleidsregels dat initiatiefnemers worden aangezet tot innovatief bouwen.

*7.2.1.2 De Beleidsregels grote rivieren en het Waterbesluit*

In art. 6.8 Waterbesluit is een aantal activiteiten met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk uitgesloten van de vergunningplicht, waarvoor op grond van de Wbr nog wel een vergunningplicht bestond. Het gaat om de bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige activiteiten als bedoeld in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb), de planologische kruimelgevallen als bedoeld in art. 3.23 lid 1 Wro jo. 4.1.1 Bro, onderhoud, herstel, aanleg of wijziging van een rijkswaterstaatswerk,[23] het behouden van vegetatie[24] en het maken van werken om oeverafslag tegen te gaan.

Naar mijn oordeel is het uitsluiten van de vergunningplicht voor handelingen betreffende onderhoud, herstel, aanleg of wijziging van waterstaatswerken in art. 6.8 lid 2 sub d Waterbesluit[25] echter niet strikt noodzakelijk, omdat handelingen in overeenstemming met de functie van het waterstaatswerk sowieso niet vergunningplichtig zijn. Handelingen die ten behoeve van het waterstaatswerk worden uitgevoerd zijn mijns inziens om die reden zonder meer toegestaan. De wetgever heeft daarmee activiteiten van de vergunningplicht uitgezonderd die naar mijn oordeel toch al niet vergunningplichtig waren.

Naast de activiteiten die ingevolge art. 6.8 Waterbesluit vergunningvrij zijn, kan de Minister van V&W op grond van art. 6.8 lid 2 sub g Waterbesluit bij ministe-

---

23 Volgens de toelichting bij het Waterbesluit kan de aanleg of wijziging van rijkswaterstaatswerken worden uitgesloten van de vergunningplicht, omdat de noodzakelijke belangenafweging en rechtsbescherming is gewaarborgd door de vaststelling van een projectplan of tracébesluit en de in dat kader gevolgde procedure. Zie p. 40 van de toelichting.

24 Voor het behouden van vegetatie zullen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de toegestane ruwheid van de vegetatie. Zie de toelichting bij het Waterbesluit, p. 40.

25 Ook in art. 6.10 lid 2 Waterbesluit, waarin de vergunningplicht voor handelingen ten aanzien van waterkeringen in beheer bij het Rijk in het leven wordt geroepen, wordt verwezen naar art. 6.8 lid 2 Waterbesluit.

riële regeling activiteiten van tijdelijke aard of van ondergeschikte betekenis aanwijzen waarvoor geen vergunning is vereist.
Mijns inziens zou bij de omschrijving van activiteiten waarvoor geen watervergunning is vereist niet moeten worden aangesloten bij het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken en de planologische kruimelgevallen genoemd in art. 4.1.1 Bro. Aan deze regelingen liggen immers stedenbouwkundige en planologische argumenten ten grondslag, die in het kader van het voorkomen van overstromingen niet relevant zijn, terwijl de vergunningplicht juist daarvoor op grond van art. 6.8 Waterbesluit in het leven is geroepen. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat voor de vraag of een uitbreiding van een woning van 175 $m^2$ vergunningvrij is, van belang is of de uitbreiding is voorzien binnen of buiten de bebouwde kom, terwijl dit voor het voorkomen van overstromingen niet relevant is. Wanneer deze woninguitbreiding binnen de bebouwde kom wordt voorzien,[26] is ingevolge art. 6.8 Waterbesluit jo. art. 4.1.1 lid 1 sub a Bro geen vergunning vereist, terwijl eenzelfde woninguitbreiding buiten de bebouwde kom wel vergunningplichtig is. Het verdient aanbeveling de verwijzing naar het Bblb en het Bro te schrappen en alle vergunningvrije activiteiten op te nemen in het Waterbesluit zelf of de daarop gebaseerde ministeriële regeling als bedoeld in art. 6.8 lid 2 sub f Waterbesluit .

De activiteiten die van de vergunningplicht worden uitgesloten betreffen onder meer de activiteiten die op grond van art. 3 Bgr onder de algemene voorwaarden van art. 7 lid 1 Bgr zijn toegestaan.[27] Hoewel voor deze activiteiten dus geen vergunningplicht meer geldt, moeten deze wel worden uitgevoerd met in achtneming van de in art. 6.11 lid 1 Waterbesluit opgenomen algemene regels. Het uitvoeren van handelingen met betrekking tot de bij het Rijk in beheer zijnde waterkeringen is, behoudens onderhoud, herstel, aanleg of wijziging van die waterkeringen zelf, in het Waterbesluit niet uitgesloten van de vergunningplicht. Voor alle activiteiten die geen verband houden met de aanleg, wijziging, herstel of onderhoud van de waterkering, is dus een vergunning vereist.
In art. 6.11 lid 1 Waterbesluit zijn algemene voorwaarden gesteld voor het verrichten van handelingen ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk. In deze algemene voorwaarden zijn onder meer de algemene voorwaarden van art. 7 lid 1 Bgr overgenomen. Voor zover activiteiten van de vergunningplicht zijn uitgesloten of niet krachtens een verleende watervergunning zijn toegestaan, moeten deze activiteiten zodanig worden uitgevoerd en gesitueerd dat het veilig functioneren van de rivier gewaarborgd blijft (sub a) en dat de waterstandverhoging of de afname van de waterbergingscapaciteit *zo gering mogelijk* blijft (sub c). Ook de voorwaarde dat de activiteit geen feitelijke

---

[26] Tevens moet de woninguitbreiding voldoen aan de overige vereisten van art. 4.1.1 lid 1 sub a Bro.

[27] Het betreft de activiteiten genoemd in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, de planologische kruimelgevallen genoemd in hart. 4.1.1. Bro, een eenmalige uitbreiding van tien procent van de bestaande bebouwing en activiteiten die vanuit rivierkundig opzicht van ondergeschikt belang zijn.

belemmering mag vormen voor de toekomstige vergroting van de afvoer- en/of bergingscapaciteit van de rivier, is in art. 6.11 lid 1 sub b Waterbesluit opgenomen.
De in art. 6.11 lid 1 Waterbesluit opgenomen algemene regels zijn algemeen verbindende voorschriften en dienen als zodanig aan de daarvoor geldende vereisten van rechtszekerheid, in het bijzonder het duidelijkheidsbeginsel (lex certa), te voldoen.[28] Ingevolge dat beginsel moeten besluiten, waaronder algemeen verbindende voorschriften, duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd, zodat burgers op basis daarvan hun rechtspositie kunnen bepalen en hun handelen daarop kunnen afstemmen. Een duidelijke formulering van algemene regels is des te meer van belang, omdat deze regels niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.[29] De vraag is of de in art. 6.11 lid 1 sub a en c Waterbesluit opgenomen voorwaarden waaronder een activiteit kan worden toegestaan, voldoende rechtszeker zijn. Op voorhand kan immers niet worden vastgesteld wanneer handelingen dusdanig zijn gesitueerd en uitgevoerd dat geen nadelige gevolgen optreden voor een veilig en doelmatig gebruik van het oppervlaktewaterlichaam. Ook van de voorwaarde dat de activiteit zo gering mogelijke waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen tot gevolg heeft kan niet worden gezegd dat op voorhand duidelijk is, wanneer een activiteit is toegestaan. De ministeriële regeling als bedoeld in art. 6.11 lid 2 Waterbesluit, waarin nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van de activiteit, zal daarover meer duidelijkheid moeten bieden. Die regels kunnen mede betrekking hebben op het compenseren van waterstandeffecten of de afname van bergend vermogen, alsmede op de financiering en de tijdige realisatie daarvan.
Het is de vraag hoe de dwingende weigeringsgrond van art. 6.17 Waterwet zich verhoudt tot deze algemene regels voor het gebruik van oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk. Ten gevolge van deze algemene regels zijn de in art. 6.8 Waterwet genoemde activiteiten niet vergunningplichtig en worden zij dus blijkbaar geacht verenigbaar te zijn met de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling betreffende de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen en de in dat kader vastgestelde veiligheidsnormen. De dwingende weigeringsgrond van art. 6.17 Waterwet en het stelsel van algemene regels als bedoeld in art. 6.11 Waterbesluit hoeven echter niet onverenigbaar met elkaar te zijn. De Minister van V&W heeft immers de bevoegdheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de uitvoering

---

[28] Het lex-certabeginsel is onder meer neergelegd in art. 16 Grondwet en art. 7 EVRM. Zie voor het duidelijkheidsbeginsel en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften: Van Male 1988, p. 428. Vgl. de zogenaamde door het EHRM geformuleerde Silver-criteria in: EHRM 25 maart 1983, appl. nrs. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7113/75 en 7136/75, *Series A* no. 61, par. 88 (*Silver*), EHRM 2 augustus 1984, appl. nr. 8691/79, *Series A* no. 82, par. 67 (*Malone*), EHRM 16 februari 2000, appl. nr. 27798/95, par. 56 (*Amann v. Switzerland*) en EHRM 4 juni 2002, appl. nr. 37331/97, par. 59 (*Landvreugd*).

[29] Zie art. 1.15 Invoeringswet Waterwet jo. art. 1a sub 1 Wed.

van niet vergunningplichtige activiteiten en kan in individuele gevallen nadere voorschriften geven. Wanneer een niet vergunningplichtige activiteit door middel van het stellen van nadere regels of het opleggen van specifieke voorschriften niet in overeenstemming kan worden gebracht met de doelstelling genoemd in art. 2 lid 1 sub a Waterwet en de in dat kader vastgestelde normen, is het uitsluiten van activiteiten van de vergunningplicht moeilijk te verenigen met de dwingende weigeringsgrond van art. 6.17 Waterwet.

### 7.2.3 DE REGULERING VAN HET GEBRUIK VAN PRIMAIRE WATERKERINGEN EN BIJBEHORENDE BESCHERMINGSZONES

#### *7.2.3.1 Primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk*

Niet alleen activiteiten ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk of een daarbij behorende beschermingszone, maar ook activiteiten in, op, boven, over of aan primaire waterkeringen kunnen leiden tot een overschrijding van de veiligheidsnormen of een bestaande overschrijding vergroten. De uitvoering van laatstgenoemde activiteiten kan immers de stabiliteit van primaire waterkeringen aantasten. Ook voor deze activiteiten kunnen door middel van een op grond van de Waterwet vastgestelde AMvB (Waterbesluit) een vergunningenstelsel of algemene regels in het leven worden geroepen. Gebruikmaking van een primaire waterkering in beheer bij het Rijk of een daaraan grenzende beschermingszone, door daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten of werken te maken of te behouden, is op grond van art. 6.5 sub c Waterwet jo. art. 6.10 Waterbesluit verboden zonder vergunning van de Minister van V&W.[30] De vergunningplicht geldt niet voor activiteiten die noodzakelijk zijn in het kader van het beheer of de verruiming van waterstaatswerken, waaronder de aanleg of wijziging van waterstaatswerken.[31]

#### *7.2.3.2 Primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap*

De meeste primaire waterkeringen zijn echter niet in beheer bij het Rijk, maar bij de waterschappen. Voor zover een waterschap beheerder is van een primaire waterkering, worden de voorschriften die de belangen van de primaire waterkering beogen te beschermen niet vastgesteld bij of krachtens de Waterwet, maar op grond van de autonome verordenende bevoegdheid van het waterschap. Ter behartiging van hun taken kunnen de waterschappen op grond van art. 78 lid 1 Waterschapswet verordeningen vaststellen. Tot die taken behoort ingevolge art. 2 lid 2 jo. art. 1 lid 2 Waterschapswet *de zorg voor het watersysteem*; dat wil zeggen de zorg voor het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden,

---

[30] De primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk worden aangewezen in bijlage III Waterbesluit (art. 3.1 lid 1 Waterwet jo. art. 3.2 Waterbesluit).

[31] Art. 6.10 lid 2 Waterbesluit.

waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.[32] Ook ten behoeve van de bescherming van primaire waterkeringen kunnen waterschappen algemeen verbindende voorschriften vaststellen.

### 7.2.4 REGULERING VAN HET GEBRUIK VAN BERGINGSGEBIEDEN IN RIJKSBEHEER

Ook activiteiten in bergingsgebieden kunnen ertoe leiden dat de ten aanzien van het watersysteem geldende normen (verder) worden overschreden. Bergingsgebieden zijn immers waterstaatswerken die onderdeel uitmaken van het watersysteem. Het verrichten van bepaalde activiteiten in een bergingsgebied kan ertoe leiden dat de bergingscapaciteit van het watersysteem wordt beperkt. Zo leidt het oprichten van bouwwerken tot een beperking van de waterbergingscapaciteit. Daarnaast zullen met het oog op de beperking van schade ten gevolge van de inzet van een bergingsgebied bepaalde activiteiten in een bergingsgebied moeten worden gereguleerd.
Opvallend is dat activiteiten in een bergingsgebied op grond van art. 6.5 sub c Waterwet bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gereguleerd, maar dat daartoe, (vooralsnog) niet is overgegaan. In het Waterbesluit zoekt men tevergeefs naar een verbod om zonder vergunning van de Minister van V&W gebruik te maken van een bergingsgebied in beheer bij het Rijk of een daartoe behorende beschermingszone door anders dan in overeenstemming met de functie van, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, danwel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen. Evenmin zijn er in het Waterbesluit algemene regels van toepassing verklaard op bergingsgebieden.
Activiteiten in een bergingsgebied in beheer bij het Rijk zijn derhalve niet gereguleerd op grond van de Waterwet of het Waterbesluit. Het verrichten van normoverschrijdende of schadegevoelige activiteiten, zoals het oprichten van bouwwerken of het ophogen van gronden, binnen bergingsgebieden in beheer bij het Rijk is derhalve niet op grond van de waterwetgeving gereguleerd. De vraag is of de AMvB-wetgever daarvoor bewust heeft gekozen of dat het hier een omissie betreft. Het is niet uitgesloten dat op voorhand vaststaat dat het Rijk nooit als beheerder van een bergingsgebied zal worden aangewezen en het beheer van alle bergingsgebieden aan de waterschappen wordt opgedragen. De regulering van activiteiten in alle bergingsgebieden geschiedt dan op grond van de keur van het waterschap, zodat er aan regulering bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in dat geval geen behoefte bestaat.
Wanneer het Rijk als beheerder van bergingsgebieden wordt aangewezen, dient de rijksbeheerder mijns inziens, evenals de regionale beheerder, te beschikken over een publiekrechtelijk instrumentarium om activiteiten die nadelige effecten

---

[32] Alleen wanneer dat niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging, kunnen die taken aan een andere openbaar lichaam worden opgedragen.

hebben op de werking of de bergingscapaciteit van het bergingsgebied zelfstandig te kunnen reguleren met het oog op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen. Regulering op grond van de Wro voldoet mijns inziens niet, omdat het belangenkader van de Wro veel ruimer is dan het belangenkader van de Waterwet, zodat onvoldoende is verzekerd dat het bergingsgebied vanuit de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen voldoende wordt beschermd.[33] Bovendien is de rijksbeheerder voor regulering op grond van de Wro afhankelijk van de medewerking van de Minister van VROM. De rijksbeheerder zal als beheerder van een bergingsgebied ter behartiging van de in art. 2.1 Waterwet genoemde water(systeem)belangen dan ook over een eigen publiekrechtelijk instrumentarium te beschikken, waarbij hij in beginsel alleen de in de Waterwet beschermde belangen in aanmerking hoeft te nemen.[34] Indien het Rijk een bergingsgebied in beheer krijgt, zullen handelingen die de werking het bergingsgebied zouden kunnen frustreren bij of krachtens het Waterbesluit moeten worden gereguleerd. Daartoe zal voor dergelijke handelingen op grond van art. 6.5 sub c Waterwet een vergunningplicht in het leven moeten worden geroepen. In plaats van een vergunningplicht kan op grond van art. 6.6 Waterwet ook worden gekozen voor het vaststellen van algemene regels.

## 7.3 REGULERING VAN HET GEBRUIK VAN NIET-PRIMAIRE WATERKERINGEN

Op grond van art. 2.5 Waterwet kunnen bij ministeriële regeling of provinciale verordening ook niet-primaire waterkeringen worden genormeerd. Daarbij dient voor de bij ministeriële regeling en provinciale verordening aan te geven plaatsen te worden vastgesteld welke relatie tussen waterstanden en overschrijdingskansen uitgangspunt is bij het bepalen van het waterkerend vermogen van de waterkeringen.
Ook voor de normering van niet-primaire waterkeringen geldt dat binnendijkse activiteiten, behoudens activiteiten in de binnendijks gelegen beschermingszone, niet of nauwelijks invloed hebben op de mate waarin aan die normering wordt voldaan. Buitendijkse activiteiten en activiteiten in, op, boven, over, onder niet-primaire waterkeringen en daartoe behorende beschermingszones kunnen echter wel tot gevolg hebben dat de voor het regionale watersysteem geldende normen (verder) worden overschreden. Buitendijkse activiteiten kunnen immers waterstandverhogende of stromingsbelemmerende effecten hebben voor de regionale oppervlaktewaterlichamen, waardoor de kans op overstromingen (of de kans op overschrijding van de hoogste hoogwaterstand waarop de regionale waterkerin-

[33] Op regulering van het gebruik van waterstaatswerken op grond van de Wro zal nog in hoofdstuk 10 in worden gegaan.

[34] Ook de belangen van derden kunnen daar, gelet op art. 3:4 Awb, tot op zekere hoogte in aanmerking worden genomen. Zie voor die discussie: Van Hall 1995.

gen moeten zijn berekend) toeneemt en de voor het watersysteem geldende normen (verder) worden overschreden.
Het waterschapsbestuur kan deze activiteiten met betrekking tot de bij hem in beheer zijnde waterstaatswerken, die een normoverschrijding tot gevolg zouden kunnen hebben, echter door middel van de uitoefening van de in art. 56 lid 1 en 78 lid 1 Waterschapswet ruim omschreven autonome regelgevende bevoegdheid reguleren. Die bevoegdheid bestaat immers voor zover het waterschapsbestuur dat ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken nodig acht. Een van die taken betreft het voorkomen van wateroverlast en overstromingen. Het waterschapsbestuur beschikt met de autonome regelgevende bevoegdheid over een geschikt publiekrechtelijk instrumentarium om normoverschrijdende activiteiten met betrekking tot de bij het waterschap in beheer zijnde waterstaatswerken te reguleren. Het gaat dan om activiteiten in, op, boven, over, onder regionale oppervlaktewaterlichamen, niet-primaire waterkeringen en bergingsgebieden in beheer bij het waterschap alsmede de daartoe behorende beschermingszones.
In de modelkeur van de Unie van Waterschappen kunnen ook wel verbodsbepalingen worden aangetroffen op grond waarvan handelingen met betrekking tot de bij het waterschap in beheer zijnde waterstaatswerken, die zouden kunnen leiden tot een (verdere) normoverschrijding, worden verboden behoudens een ontheffing van het waterschapsbestuur. Het waterschapsbestuur zal dus per geval moeten beoordelen of een activiteit verenigbaar is met de voor het regionale watersysteem geldende norm, die een concretisering vormt van de doelstelling om wateroverlast en overstromingen te voorkomen.[35] Voor zover een activiteit daarmee niet verenigbaar is, moet worden bezien of door middel van het verbinden van voorschriften of beperkingen aan de ontheffing de normoverschrijding ongedaan kan worden gemaakt, zodat de activiteit alsnog verenigbaar is met de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling.

## 7.4 REGULERING VAN ACTIVITEITEN IN VERBAND MET DE NORMEN VOOR WATEROVERLAST

### 7.4.1 REGULERING VAN ACTIVITEITEN DIE BERGINGS- OF AFVOERCAPACITEIT BEPERKEN

Ingevolge art. 2.8 Waterwet dienen bij provinciale verordening met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht, regels worden gesteld met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden. De normering heeft uitsluitend betrekking op wateroverlast die ontstaat door *inundatie vanuit regionale oppervlaktewateren ten gevolge van lokale neerslag*. Hoewel regionale wateroverlast ook kan ontstaan ten gevolge van hoge grondwaterstanden of

[35] Zie art. 6.11 jo. 6.17 Waterwet.

onvoldoende rioleringcapaciteit, heeft de normering geen betrekking op deze oorzaken van wateroverlast.[36] Daarvoor is in de Waterwet bewust gekozen, omdat voor de niet in de Waterwet genormeerde oorzaken van wateroverlast de beheerder niet of slechts gedeeltelijk verantwoordelijk is.[37]

Activiteiten in, op, boven, over of onder regionale oppervlaktewaterlichamen kunnen leiden tot een beperking van de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem, zodat regulering van deze activiteiten nodig is om overschrijdingen van de wateroverlastnorm te voorkomen. Het verkleinen of dempen van regionale oppervlaktewaterlichamen, zoals meren, plassen of sloten, kan bijvoorbeeld leiden tot een te beperkte afvoer- en/of bergingscapaciteit, waardoor het watersysteem in bepaalde gebieden niet meer voldoet aan de daarvoor geldende norm(en).[38] Ook activiteiten binnen bergingsgebieden kunnen de bergingscapaciteit van het regionale watersysteem verminderen. Regionale bergingsgebieden maken immers deel uit van het regionale watersysteem. Bovendien kan het verrichten van activiteiten binnen een bergingsgebied leiden tot een toename van schade ten gevolge van de ingebruikname van het bergingsgebied. Activiteiten die destabiliserend kunnen zijn voor regionale waterkeringen behoeven met het oog op de wateroverlastnormen geen regulering, omdat de norm uitsluitend is gesteld met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem.

De waterbeheerder kan met gebruikmaking van zijn autonome regelgevende bevoegdheid van art. 56 lid 1 en art. 78 lid 1 Waterschapswet activiteiten in, op, over en boven het regionale watersysteem, met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast reguleren.[39] In de keur kan de waterbeheerder een verbod opnemen om handelingen te verrichten, waarvan het dagelijks bestuur van het waterschap ontheffing kan verlenen, waaraan zo nodig voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden. Ook kunnen in de keur algemene regels worden opgenomen op grond waarvan onder bepaalde voorwaarden geen voorafgaande toestemming van de regionale beheerder nodig is voor het verrichten van bepaalde activiteiten binnen het regionale watersysteem.
Indien een op grond van de keur verboden activiteit tot gevolg heeft dat de wateroverlastnormering wordt overschreden of een bestaande normoverschrijding wordt vergroot, zal voor die activiteit geen ontheffing kunnen worden verkregen. Verlening van de keurontheffing zou in dat geval immers niet in overeenstemming zijn met de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet opgenomen doelstelling betreffende de voorkoming en waar nodig beperking van wateroverlast,

---

[36] De gemeente heeft een zorgplicht voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en de oplossing van structurele grondwaterproblemen in stedelijk gebied. Zie paragraaf 3.5.

[37] Vgl. art. 6.2 lid 3 en 6.3 sub b Waterwet. Zie paragraaf 1.2.

[38] Welke normen van toepassing zijn, is zoals reeds opgemerkt afhankelijk van de vormen van grondgebruik die in dat gebied voorkomen.

[39] Zie art. 3.2 lid 1 Waterwet jo. art. 2 lid 2 jo. art. 1 lid 2 Waterschapswet.

waarvan de wateroverlastnormen een nadere uitwerking zijn. In dat geval dient de beheerder op grond van art. 6.11 Waterwet de keurontheffing te weigeren, tenzij door middel van het verbinden van (compenserende) voorschriften of beperkingen kan worden voorkomen dat de wateroverlastnormen worden overschreden of de bestaande normoverschrijding wordt vergroot.[40]

### 7.4.2 NORMOVERSCHRIJDINGEN DOOR DE WIJZIGING VAN GRONDGEBRUIK

Activiteiten in, op, boven, over of onder waterstaatswerken of de daarbij behorende beschermingszones zijn echter niet de enige activiteiten die kunnen leiden tot een (verdere) overschrijding van de normen voor wateroverlast. Omdat de normen voor de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem, anders dan de normen voor dijkringen en niet-primaire waterkeringen, gerelateerd zijn aan het grondgebruik, kunnen ook *wijzigingen van het grondgebruik* leiden tot een toename van de beheeropgave van de waterbeheerder. Door enkel de wijziging van het grondgebruik kan er voor het desbetreffende grondgebied een andere wateroverlastnorm gaan gelden. Voor zover die norm strenger is, is het mogelijk dat een gebied dat vóór de wijziging van het grondgebruik aan de norm voldeed, ten gevolge van die wijziging niet langer aan de norm voldoet. Indien bijvoorbeeld het gebruik van de gronden als akkerbouw wordt gewijzigd in bebouwd gebied, gaat voor de desbetreffende gronden een strengere wateroverlastnorm gelden. De norm voor wateroverlast voor bebouwd gebied zal in de meeste gevallen immers strenger zijn dan de norm voor agrarisch grondgebruik.

> Volgens de in het advies wateroverlastnormering voorgestelde basisnormen geldt voor agrarisch gebied de norm van een gemiddelde jaarlijkse inundatiekans van 1/25, terwijl voor bebouwd gebied een norm geldt van 1/100.[41] Indien het agrarische gebruik van gronden wordt gewijzigd in bebouwd gebied, kan het zo zijn dat ter plaatse aan de norm voor grasland wordt voldaan (1/10), maar door de wijziging van het grondgebruik in bebouwd gebied niet meer aan de norm wordt voldaan, aangezien voor bebouwd gebied een aanzienlijk strengere norm geldt (1/100).[42]

Indien de feitelijke kans op wateroverlast voor het desbetreffende gebied kleiner is dan de norm voor agrarisch gebruik, maar groter is dan de norm voor stedelijk gebied toelaat, zal er door de wijziging van het grondgebruik een normoverschrijding ontstaan.
Niet iedere wijziging van het grondgebruik is in dat kader relevant. Uitsluitend de gebruiksvormen die in de provinciale verordening worden onderscheiden zijn

---

[40] Het verbinden van voorschriften en beperkingen aan de keurontheffing komt in paragraaf 7.5 aan de orde.

[41] Advies Normering regionale wateroverlast, Adviesgroep Normering wateroverlast, maart 2006, p. 22, te downloaden op <www.uvw.nl>. Zie ook hoofdstuk 3.

[42] Bij deze illustratie worden de (niet wettelijk vastgestelde) werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water gebruikt. Zie Nationaal Bestuursakkoord Water, 2003. Provinciale staten kunnen ervoor kiezen om andere normen in hun verordening op te nemen.

in dat kader van belang. Of de grond wordt gebruikt voor kantoordoeleinden of voor woningbouw zal uit het oogpunt van voorkoming en beperking van wateroverlast niet van belang zijn. Vanwege de vergelijkbare negatieve gevolgen van wateroverlast zal voor beide vormen van grondgebruik dezelfde norm worden vastgesteld. Voor de planologische besluitvorming kan het onderscheid tussen beide gebruiksvormen vanwege de verschillende situeringskenmerken[43] aan elk van deze worden toegekend door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van planologische besluiten. Gebruikswijzigingen van de grond die in planologisch opzicht relevant (kunnen) zijn, zoals de wijziging van kantoordoeleinden in woondoeleinden, hoeven dus niet per definitie relevant te zijn vanuit het oogpunt van wateroverlastnormering.
Bovendien hoeven niet alle wijzigingen van grondgebruik die in de provinciale verordening worden onderscheiden, te worden gereguleerd. Alleen wijzigingen van grondgebruik die tot gevolg hebben dat er voor het desbetreffende gebied een *strengere* norm gaat gelden, kunnen immers leiden tot een overschrijding van de wateroverlastnormen. Indien er ten gevolge van de wijziging van het gebruik een minder (of even) strenge norm voor het desbetreffende gebied gaat gelden, kan die wijziging van grondgebruik namelijk nooit een (verdere) normoverschrijding van de wateroverlastnormen tot gevolg hebben. In dat geval is zelfs sprake van een vermindering of het ongedaan maken van een normoverschrijding.

> Indien het feitelijke gebruik van de grond glastuinbouw wordt gewijzigd in het nieuwe grondgebruik akkerbouw, gaat er voor dat gebied een minder strenge norm gelden (van 1/50 naar 1/25). Stel dat voor het desbetreffende gebied de feitelijke kans op inundatie 1/30 is, dan wordt door de gebruikswijziging juist een bestaande normoverschrijding ongedaan gemaakt, waardoor de omvang van de beheeropgave van de waterbeheerder afneemt.

Op de beheerder van het regionale watersysteem rust de zorgplicht om de door de wijziging van het grondgebruik ontstane normoverschrijding ongedaan te maken, door bijvoorbeeld het aanleggen of verruimen van bergingsgebieden of oppervlaktewaterlichamen. Om te voorkomen dat de beheerder steeds achter de feiten aan loopt, zal de regionale waterbeheerder moeten trachten om de wijzingen van grondgebruik die een verdere normoverschrijding tot gevolg hebben te voorkomen (de consoliderende beheeropgave). In de volgende paragrafen zullen de publiekrechtelijke instrumenten worden besproken die de regionale waterbeheerder voor dat doel kan inzetten.

---

[43] Van der Ree 2000, p. 252-255. Woondoeleinden en kantoordoeleinden kunnen immers bijzondere eisen stellen aan of een bijzondere invloed hebben op de omgeving, zoals verkeersaantrekkende werking, de aanwezigheid van parkeermogelijkheden, de ligging ten opzichte van snelwegen, bereikbaarheid per openbaar vervoer, etc.

### 7.4.3 DE REGULERING VAN NORMOVERSCHRIJDENDE WIJZIGINGEN VAN GRONDGEBRUIK MET BEHULP VAN DE KEUR

In paragraaf 7.4.1 is betoogd dat de waterbeheerder activiteiten in het oppervlaktewaterlichaam die kunnen leiden tot een beperking van de bergings- en afvoercapaciteit en daarmee tot een overschrijding van de wateroverlastnormen, kan reguleren met behulp van de keur. De vraag is of in de keur ook wijzigingen van type grondgebruik, die kunnen leiden tot een overschrijding van de wateroverlastnomen, kunnen worden gereguleerd. Om deze vraag te beantwoorden zal moeten worden onderzocht of de autonome regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur daarvoor voldoende wettelijke grondslag biedt. De regelgevende bevoegdheid is in art. 56 lid 1 en 78 lid 1 Waterschapswet ruim omschreven; ter behartiging van de aan het waterschap in het reglement opgedragen taken heeft het waterschapsbestuur de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen. Omdat de zorg voor het regionale watersysteem,[44] waaronder ook de zorg voor de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen, ingevolge art. 2 lid 2 Waterschapswet in beginsel aan de waterschappen moet worden opgedragen, heeft het waterschapsbestuur de bevoegdheid om ter voorkoming van wateroverlast verordeningen vast te stellen voor zover het waterschapsbestuur dat ter behartiging van die taak nodig acht.
Gelet op de taak van het waterschap om het watersysteem conform de normen in te richten en ingericht te houden, is het mijns inziens verdedigbaar dat in de keur voorschriften kunnen worden opgenomen op grond waarvan wijzigingen van het grondgebruik, voor zover daardoor normoverschrijdingen zouden kunnen ontstaan of bestaande normoverschrijdingen zouden kunnen toenemen, kunnen worden gereguleerd. Een keurbepaling met een dergelijke strekking zou als volgt kunnen luiden:

> Het is verboden om het gebruik van gronden zodanig te wijzigen dat daardoor de normen voor wateroverlast als bedoeld in art. 2.8 Waterwet zouden kunnen worden overschreden of een bestaande overschrijding van die normen verder zou kunnen toenemen.

In de keur kan worden bepaald dat het dagelijks bestuur van het waterschap ontheffing kan verlenen van deze verbodsbepaling. Daarbij is van belang dat de keurontheffing ingevolge art. 6.11 jo. art. 6.17 Waterwet moet worden geweigerd voor zover de verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet waarvan de wateroverlastnormen een nadere uitwerking zijn. Het toetsingskader voor watervergunningen wordt op grond van art. 6.11 Waterwet immers van overeenkomstige toepassing verklaard op krachtens de keur vereiste ontheffingen. Het waterschapsbestuur kan vanzelf-

---

[44] Voor zover de watersystemen niet bij het Rijk in beheer zijn, moeten deze overeenkomstig art. 3.2 lid 1 Waterwet met in achtneming van art. 2 lid 2 Waterschapswet bij de waterschappen in beheer worden gegeven.

sprekend wel beleidsregels vaststellen ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheid tot ontheffingverlening.

Het waterschapsbestuur zal bij elk voornemen tot wijziging van grondgebruik ten gevolge waarvan een (verdere) normoverschrijding kan ontstaan, moeten toetsen of daarvan ook daadwerkelijk sprake is. Zoals reeds is opgemerkt gaat het daarbij uitsluitend om wijzigingen van grondgebruik die in de provinciale verordening worden onderscheiden en die tot gevolg hebben dat er voor het desbetreffende gebied een strengere norm gaat gelden. Alleen deze wijzigingen van grondgebruik kunnen immers leiden tot normoverschrijdingen, zodat ook alleen deze wijzigingen van grondgebruik keurontheffingplichtig kunnen zijn. Wijzigingen van grondgebruik die binnen één normklasse vallen, zoals woondoeleinden, kantoordoeleinden, bedrijfsdoeleinden, horecadoeleinden, maatschappelijke doeleinden, binnen bebouwd gebied, zijn dus niet keurontheffingplichtig. Wijzigingen van grondgebruik binnen de bebouwde kom zijn derhalve in beginsel niet ontheffingplichtig, tenzij provinciale staten besluiten voor een bepaalde functie een afwijkende norm vast te stellen. Voorstelbaar is dat provinciale staten een strengere norm vaststellen voor bedrijven waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, omdat ten gevolge van een eventuele wateroverlast de schadelijke (milieu)gevolgen vele malen groter zijn dan in geval van de andere functies binnen de categorie ‘bebouwd gebied’.
Het verbod is bewust ruim geformuleerd in die zin dat wijzigingen van grondgebruik met potentiële normoverschrijdingen worden verboden. Daardoor wordt voorkomen dat grondgebruikers zich kunnen beroepen op het feit dat zij niet wisten dat een bepaalde wijziging van grondgebruik een normoverschrijding tot gevolg heeft. Uit de in de provinciale verordening opgenomen wateroverlastnormen moet kunnen worden opgemaakt of er een kans bestaat dat door een wijziging van bepaald grondgebruik de wateroverlastnormen verder worden overschreden. Indien in het kader van de beoordeling van een aanvraag om keurontheffing blijkt dat het grondgebruik geen normoverschrijdend effect heeft, kan het dagelijks bestuur van het waterschap voor de wijziging van het grondgebruik dus zonder meer ontheffing verlenen. Blijkt na toetsing door het tot ontheffingverlening bevoegde orgaan echter dat de wijziging van het grondgebruik wel degelijk normoverschrijdende gevolgen heeft, dan zal de ontheffing slechts onder bepaalde voorwaarden of beperkingen kunnen worden verleend.

Een parallel zou kunnen worden getrokken met de verhardingsverboden die door enkele waterschapsbesturen in hun keuren zijn opgenomen. Op grond van de keur is vanaf een bepaald oppervlakte verharding verboden behoudens een door het waterschapsbestuur verleende ontheffing. Volgens de beleidsregels die de waterschapsbesturen voor de ontheffingverlening hebben vastgesteld wordt de ontheffing verleend, mits een bepaald percentage van de verharding compense-

rende waterberging wordt aangelegd.[45] Ook met een verhardingsverbod worden niet direct activiteiten ten aanzien van watersystemen gereguleerd, maar ook van keurontheffingenstelsels voor oppervlakteverhardingen kan worden gesteld dat deze nodig zijn om de watersystemen overeenkomstig de wateroverlastnormen ingericht te houden. Deze ontheffingenstelsels kunnen naar mijn oordeel dan ook eveneens op grond van de autonome verordenende bevoegdheid door het waterschapsbestuur in het leven worden geroepen.[46]

## 7.5 COMPENSERENDE MAATREGELEN

Zoals hiervoor is geconcludeerd kunnen activiteiten die mogelijk leiden tot een overschrijding van de bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen worden gereguleerd door regels die bij of krachtens de Waterwet of in de keur zijn vastgesteld. Een belangrijk instrumentarium in dat kader is het onderwerpen van normoverschrijdende activiteiten aan een watervergunning- respectievelijk een keurontheffingsplicht. Het verrichten van normoverschrijdende activiteiten wordt bij of krachtens de Waterwet of bij de keur verboden, tenzij het bevoegde gezag daarvoor toestemming verleent. Aan die toestemming kunnen beperkingen, voorwaarden en voorschriften worden verbonden,[47] voor zover deze gericht zijn op de bescherming van de belangen ten behoeve waarvan het toestemmingsvereiste in de wetgeving is opgenomen.[48] De belangen waarmee de in dit kader relevante toestemmingsvereisten zijn opgenomen, betreffen de voorkoming en de beperking van wateroverlast en overstromingen, zodat uitsluitend vanuit dat oogmerk beperkingen, voorwaarden en voorschriften aan een toestemming kunnen worden verbonden.[49]
Hoewel de keurontheffing en de watervergunning verschillende wettelijke grondslagen hebben, namelijk de Waterwet respectievelijk de Waterschapswet, bepaalt art. 6.11 Waterwet dat hoofdstuk 6, paragraaf 2 van de Waterwet op beide van toepassing is. In die paragraaf zijn onder meer de weigerings- en intrekkingsgronden opgenomen alsmede de bevoegdheid om aan de watervergunning en de keurontheffing beperkingen en voorschriften te verbinden, te

---

45 Zie bijvoorbeeld de keur van Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, te raadplegen op <www.agv.nl>. Zie ook de annotatie bij ABRvS 27 juni 2007, *M en R* 2008-4, nr. 38, m.nt. Groothuijse.

46 Zie ook Arentz 2007, p. 75-80.

47 Zie Jongma 2002, p. 15-19, Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 203-211, Ten Berge en Michiels 2001, p. 161 e.v., De Haan, Drupsteen en Fernhout 1998, p. 25 e.v.

48 Gelet op het legaliteitsbeginsel en het daaruit voortvloeiende specialiteitsbeginsel dient iedere bestuurswet enkel op zijn eigen doelgebonden gebied te worden toegepast. Zie onder meer Schössels 1998, p. 320-321 en de aldaar genoemde jurisprudentie. Zie ook Vegting 1954, p. 376-377.

49 Zie over het specialiteitsbeginsel en het waterrecht: Van Hall 1991, p. 329-340, Van Hall 1995 en Van Hall 2000, p. 138-159 en Havekes 2008, p. 158-163. Zie over het specialiteitsbeginsel en de Waterwet in het bijzonder: Drupsteen 2006, p. 285-303.

wijzigen en aan te vullen.[50] Op de intrekking en aanscherping van watervergunningen en keurontheffingen wordt op deze plaats niet ingegaan, aangezien het daarbij gaat om de aantasting van bestaande rechten en niet om het weren van nieuwe activiteiten die een normoverschrijding tot gevolg hebben. In hoofdstuk 5 is op de intrekking en de aanscherping van vergunningen en ontheffingen als alternatief voor het aanleggen en wijzigen van waterstaatswerken al kort ingegaan. Vanwege de grote samenhang met nadeelcompensatie zal aan die intrekking en aanscherping bovendien in hoofdstuk 11 nog aandacht aan worden besteed.

### 7.5.1 Dwingende weigeringsgronden voor de watervergunning

De watervergunning moet ingevolge art. 6.17 Waterwet worden geweigerd voor zover verlening van de vergunning niet verenigbaar is met de doelstellingen in art. 2.1 Waterwet. Van belang is dat de beheerder geen beleidsvrijheid heeft bij de beantwoording van de vraag of een watervergunning respectievelijk een keurontheffing moet worden geweigerd omdat verlening *onverenigbaar is* met de doelstelling van art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet ter zake van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Vanzelfsprekend zal de beheerder zich daarover in het kader van de beslissing op de aanvraag als eerste moeten uitlaten, zodat hij dienaangaande wel beoordelingsruimte heeft.
Verdedigd kan echter worden dat de normen die bij of krachtens de Waterwet moeten worden vastgesteld een concretisering zijn van de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling. Onder andere aan de hand van die normen moet derhalve worden bepaald of de verlening van een vergunning of ontheffing al dan niet onverenigbaar is met die doelstelling. Deze doelstelling wordt dus als het ware uitgedrukt in de bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen. Indien een activiteit een overschrijding van die normen tot gevolg heeft, heeft dat in deze benadering tot gevolg dat die overschrijding per definitie een onverenigbaarheid met de doelstelling oplevert. Omdat deze doelstellingen niet allemaal zijn geconcretiseerd in normen, zijn de normen niet het enige toetsingskader bij de vergunningverlening. Wanneer een activiteit niet in strijd is met de bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen betekent dat dus nog niet dat de vergunning kan worden verleend.[51]

---

[50] Daarnaast bevat paragraaf 2 van hoofdstuk 6 regels over rechtsopvolging van watervergunningen (art. 6.20 Waterwet) en een regeling voor het geval er sprake is van samenloop van bevoegdheden van verschillende bevoegde gezagen (art. 6.15 Waterwet).

[51] Zo zijn handelingen in reserveringszones veelal niet in strijd met de bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen, maar kunnen deze handeling wel in strijd zijn met de doelstelling ter zake van de voorkoming en beperking en wateroverlast en overstromingen. Hetzelfde geldt voor handelingen die weliswaar niet leiden tot een normoverschrijding, maar wel de bergingscapaciteit van het watersysteem beperken. In het kader van het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen, kan het wenselijk zijn om deze extra bergingscapaciteit te behouden met het oog op een in de toekomst als gevolg van de klimaatverandering te verwachten extra actieve beheeropgave.

Door de doelstelling in te vullen aan de hand van wettelijk vastgestelde normen, wordt de beoordelingsruimte van de waterbeheerder bij de vraag of een vergunning of ontheffing moet worden geweigerd vanwege onverenigbaarheid met de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling in feite tot nul gereduceerd. Indien er zich ten gevolge van gebruikmaking van de watervergunning een (verdere) normoverschrijding zou voordoen, dient een aangevraagde watervergunning of ontheffing op grond van art. 6.17 Waterwet in beginsel te worden geweigerd. Het komt er dus op neer dat de aanvraag om een watervergunning (of keurontheffing) moet worden geweigerd, indien de aangevraagde activiteit een normoverschrijding tot gevolg heeft en aan de vergunning (of ontheffing) geen voorschriften of beperkingen kunnen worden verbonden die de normoverschrijding ongedaan maken.

Mogelijk kan de watersysteembeheerder de vergunning of ontheffing ondanks de normoverschrijding toch verlenen als hij in zijn beheerplan maatregelen in het vooruitzicht stelt, waarmee de normoverschrijding ongedaan zal worden gemaakt. Door deze compensatiemaatregelen vooraf in het beheerplan op te nemen, zou kunnen worden betoogd dat het verlenen van de vergunning of ontheffing niet onverenigbaar is met de voorkoming van wateroverlast en overstromingen. In het beheerplan zal dan wel een duidelijke koppeling moeten worden gelegd tussen de compenserende maatregelen en de normoverschrijdende activiteit waarvoor de vergunning of ontheffing wordt verleend.
Met het opnemen van compenserende maatregelen is de uitvoering daarvan echter nog niet gegarandeerd, zodat het nog maar de vraag is of daarmee de dwingende weigeringsgrond kan worden omzeild. Daarbij is van belang dat voor maatregelen die met het oog op het voorkomen van wateroverlast en overstromingen in het beheerplan zijn opgenomen geen operationaliseringstermijn als bedoeld in art. 4.8 lid 2 Waterwet bestaat.[52]
Wanneer de dwingende weigeringsgrond buiten werking kan worden gesteld door het opnemen van compenserende maatregelen in het beheerplan, wordt er dus niet direct aan de normen getoetst, maar aan het beheerplan dat erop gericht is om de watersystemen aan de normen te laten voldoen. In zoverre zou sprake zijn van een vergelijkbare ontkoppelingsconstructie die in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (BKMW) en in titel 5.2 van de Wet milieubeheer kan worden aangetroffen. Ook in deze wetgeving, die ter implementatie van de KRW en de Richtlijn luchtkwaliteit is vastgesteld, is het de bedoeling dat bij de uitoefening van bevoegdheden niet direct aan de normen wordt getoetst, maar aan een plan.[53] Voor zover in het plan maatregelen zijn opgenomen ter compensatie van normoverschrijdende activiteiten, hoeft een overschrijding van de

---

[52] Voor de maatregelen die ter uitvoering van art. 11 KRW in het beheerplan zijn opgenomen is in art. 4.6 lid 3 Waterbesluit wel een operationaliseringstermijn van drie jaar opgenomen.

[53] Concreet is dit het beheerplan respectievelijk het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

normen niet in de weg te staan aan het verlenen van een publiekrechtelijke toestemming voor die activiteiten.[54]

### 7.5.2 HET VERBINDEN VAN COMPENSERENDE VERPLICHTINGEN AAN DE WATERVERGUNNING

Ingevolge art. 6.16 lid 1 Waterwet kunnen voorschriften en beperkingen aan de watervergunning worden verbonden. Die voorschriften kunnen mede betrekking hebben op financiële zekerheidsstelling voor de nakoming van de aan de watervergunning verbonden voorschriften.[55] De beheerder zal, alvorens hij overgaat tot de weigering van een watervergunning of keurontheffing voor het verrichten van een normoverschrijdende activiteit, moeten onderzoeken of die normoverschrijding door middel van het verbinden van voorschriften of beperkingen ongedaan kan worden gemaakt.

> Zo kan de voorziene aanleg van een woonwijk op weidegronden een normoverschrijding tot gevolg hebben, omdat er voor bebouwd gebied een strengere norm geldt dan voor weidegrond. Stel dat het op grond van de waterschapskeur verboden is om activiteiten te verrichten die een overschrijding van de wateroverlastnormen tot gevolg kunnen hebben, tenzij daarvoor door het waterschapsbestuur een ontheffing wordt verleend. Het beleid van het waterschapsbestuur is dat een ontheffing in beginsel wordt verleend onder de voorwaarde dat de normoverschrijding, die de desbetreffende activiteit tot gevolg heeft, ongedaan wordt gemaakt. Als de normoverschrijding ten gevolge van de aanleg van de woonwijk ongedaan kan worden gemaakt door de aanleg van een (extra) oppervlaktewaterlichaam, kan de keurontheffing dus worden verleend, mits daaraan de voorwaarde wordt verbonden dat het oppervlaktewaterlichaam volgens de daaraan door de waterbeheerder te stellen eisen wordt aangelegd.

Wanneer compensatie van de normoverschrijding mogelijk is en ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, hoeft de normoverschrijdende activiteit niet onverenigbaar te zijn met de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling. In dat geval kan een watervergunning of keurontheffing worden verleend voor de uitvoering van de normoverschrijdende activiteit onder de voorwaarde dat de normoverschrijding wordt gecompenseerd. Anders gezegd: de watervergunning respectievelijk keurontheffing kan alleen worden verleend indien de normoverschrijdende activiteit door het verbinden van voorschriften en beperkingen aan de watervergunning verenigbaar kan worden gemaakt met de normen die in het kader van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen zijn vastgesteld. De naleving van deze voorschriften kan ook daadwerkelijk worden afgedwongen, omdat gedragingen in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften ingevolge art. 6.16 lid 3 Waterwet uitdrukkelijk zijn

---

[54] Zie voor het BKMW: de Toelichting bij de inspraakversie van het BKMW, p. 9-19 en Van den Broek, Nijmeijer en Van Rijswick, 2008, p. 774-785. Zie voor de luchtkwaliteiteisen onder meer: Hillegers, Lam en Nijmeijer 2006, p. 597-605.

[55] Art. 6.16 lid 1 sub a Waterwet.

verboden. Tegen dergelijke gedragingen kan dan ook zowel in bestuursrechtelijke als strafrechtelijke zin handhavend worden opgetreden.
De compensatieplicht die aan de keurontheffing of watervergunning zal moeten worden verbonden, moet de verplichting voor de ontheffing- of vergunninghouder inhouden om bepaalde nader omschreven compenserende maatregelen te treffen waarmee de normoverschrijding, die het gevolg is van de vergunde activiteit, ongedaan moet worden gemaakt. Daarbij bepaalt uiteindelijk de beheerder als bevoegd gezag op welke wijze de normoverschrijding zal moeten worden gecompenseerd.
De beheerder kan de ontheffing- of vergunninghouder ook een aantal alternatieve compenserende maatregelen voorstellen, waaruit de houder kan kiezen. De aanvrager van de vergunning of ontheffing kan natuurlijk zelf ook met ideeën voor zulke alternatieve maatregelen komen. Wanneer de voorstellen onverenigbaar zouden zijn met de doelstellingen genoemd in art. 2.1 Waterwet en/of op voorhand aannemelijk is dat de voorgestelde maatregelen onuitvoerbaar zijn, kan de beheerder die voorstellen naast zich neerleggen. Op de uitvoerbaarheid van de compenserende maatregelen zal hier nader worden ingegaan, omdat voor alle op te leggen compensatieverplichtingen geldt dat het wel enigszins aannemelijk moet zijn dat de initiatiefnemer deze ook kan uitvoeren.
Teneinde grondgebruikers zo veel mogelijk inzicht te verschaffen in het te voeren compensatiebeleid, kunnen de beheerders ook beleidsregels vaststellen omtrent de aan de watervergunning respectievelijk keurontheffing te verbinden compensatievoorschriften. Voor zover het compensatiebeleid kan worden aangemerkt als beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb, zal de beheerder deze bij de uitoefening van de bevoegdheid tot vergunning- respectievelijk ontheffingverlening moeten volgen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.[56]

> Waterschap Rivierenland heeft bijvoorbeeld beleidsregels vastgesteld met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid om keurontheffingen te verlenen van het verbod om in, op, onder en boven de kern- en beschermingszones van waterstaatswerken werkzaamheden te verrichten. Ingevolge deze beleidsregels moet bestaande bergingscapaciteit worden beschermd en moet een afname van berging worden gecompenseerd. De omvang van de compensatieplicht wordt volgens een bepaalde formule berekend en mag betrekking hebben op zowel nieuw aan te leggen water als bestaand water. Ingevolge die beleidsregels dient de aanvrager aan te geven op welke wijze wordt gecompenseerd, maar bepaalt het waterschap uiteindelijk of deze voorgestelde compensatiewijze kan worden geaccepteerd. Als er compensatie plaatsvindt in bestaand water, dan gaat de voorkeur nadrukkelijk uit naar compensatie in B-watergangen boven compensatie in A-watergangen.[57]

---

[56] Zie art. 4:84 Awb.
[57] Zie Beleidsregels Keur voor waterkeringen en wateren van Waterschap Rivierenland, paragraaf 3.2.1, te downloaden van: <www.waterschaprivierenland.nl/digitaal_loket/regelgeving>.

De beheerder zal de initiatiefnemer mijns inziens geen irreële verplichtingen kunnen opleggen, waarvan op voorhand vaststaat dat de initiatiefnemer deze niet zal kunnen uitvoeren. In dat kader zal de beheerder voorafgaand aan de verlening van de keurontheffing moeten onderzoeken welke belemmeringen er mogelijk in de weg zouden kunnen staan aan de uitvoering van de compenserende maatregelen en in hoeverre aannemelijk is dat deze kunnen worden weggenomen.
Een mogelijke belemmering voor de uitvoering van de compenserende maatregelen door de initiatiefnemer zou kunnen zijn dat deze de gronden waarop de compenserende maatregelen moeten worden uitgevoerd niet in eigendom heeft. Een andere belemmering kan zijn gelegen in toestemmingen die voor de uitvoering van die maatregelen op grond van sectorale wetgeving nodig zijn. Als op voorhand aannemelijk is dat deze belemmeringen aan de uitvoering van de voorgeschreven compenserende maatregelen in de weg staan, zullen deze niet aan de keurontheffing of watervergunning kunnen worden verbonden. Zijn er ook geen alternatieve maatregelen denkbaar, dan zal de keurontheffing wegens onverenigbaarheid met de in de desbetreffende waternorm geconcretiseerde doelstelling uit art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet moeten worden geweigerd.[58]

Het feit dat de initiatiefnemer de benodigde gronden voor de uitvoering van de compenserende maatregelen niet in eigendom heeft, betekent echter niet dat de keurontheffing of watervergunning per definitie zal moeten worden geweigerd. Indien de gemeente, de provincie of het Rijk van oordeel is dat de normoverschrijdende activiteit een gemeentelijk, provinciaal of nationaal ruimtelijk belang dient, kunnen zij namelijk stellen dat zij desnoods hun onteigeningsinstrument zullen inzetten om de uitvoering van compenserende maatregelen mogelijk te maken.[59] Indien de desbetreffende overheid aangeeft dat zij, vanwege het ruimtelijke belang dat zij aan de normoverschrijdende activiteit hecht, bereid is om het onteigeningsinstrument in te zetten, hoeft het feit dat de initiatiefnemer de benodigde gronden niet in eigendom heeft derhalve geen belemmering te zijn voor de uitvoering van de compenserende maatregelen.
Naar mijn oordeel kan in dat geval de verplichting om de compenserende maatregelen uit te voeren dan ook aan de keurontheffing of watervergunning worden verbonden.

Ook mogen op grond van sectorale wetgeving benodigde toestemmingen niet aan de verwezenlijking van de compenserende maatregelen in de weg staan. Daarbij kan worden gedacht aan toestemmingen op grond van de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en provinciale verordeningen. Vanzelfsprekend kan ook een ter plaatse geldend bestemmingsplan of inpassingsplan

---

[58] Zie art. 6.17 Waterwet.

[59] Afhankelijk van de soort compenserende maatregel kan onteigening geschieden op grond van titel II (versterking van waterkeringen), titel IIa (verruiming van rivieren) of titel IV (ruimtelijke ontwikkeling).

aan de uitvoering van de compenserende maatregelen in de weg staan, zodat een planologische toestemming in de vorm van een projectbesluit of een planherziening nodig is om de uitvoering van die maatregelen toe te staan. Voor zover op voorhand onaannemelijk is dat voor de uitvoering van compenserende maatregelen een van deze toestemmingen kan worden verkregen, zal de uitvoering daarvan niet als verplichting aan de keurontheffing of watervergunning kunnen worden verbonden. Ook in dat geval is er immers sprake van een irreële verplichting.

Wanneer de keurontheffing of watervergunning wordt verleend met de verplichting om de normoverschrijding op een bepaalde wijze te compenseren, rust op de ontheffing- of vergunninghouder de verplichting om die compensatie ook uit te voeren.[60] Die compensatieverplichting kan op verschillende wijzen worden geformuleerd.
De compensatieplicht kan in de eerste plaats eenvoudigweg worden omschreven als een verplichting om bepaalde nader omgeschreven compenserende maatregelen te treffen. De ontheffing- of vergunninghouder is in dat geval niet verplicht om eerst de compenserende maatregelen aan te leggen, maar kan dat ook doen nadat de vergunde activiteit is verricht. Wel is het verstandig dat de beheerder een termijn in de ontheffing of vergunning opneemt waarbinnen de compenserende maatregelen uiterlijk moeten zijn uitgevoerd. Die termijn kan worden gerelateerd aan de aanvang van de vergunde activiteit. Zolang normoverschrijding door de uitvoering van de vergunde activiteit niet ongedaan wordt gemaakt door de compenserende maatregelen, is de kans op wateroverlast of overstroming immers onaanvaardbaar groot.
Eventueel kan de compensatieverplichting worden gecombineerd met een financiële zekerheidstelling ten behoeve van de nakoming van de aan de vergunning of ontheffing verbonden compensatieverplichtingen.[61] Die financiële zekerheid kan bijvoorbeeld worden geboden door middel van een bankgarantie. Door de eis van financiële zekerheidstelling te stellen kan worden voorkomen dat de vergunning- of ontheffinghouder, wanneer hij niet aan zijn verplichting voldoet, de compenserende maatregelen niet meer kan betalen. Dit biedt een extra garantie voor de beheerder dat de compenserende maatregelen ook financieel uitvoerbaar zijn.

> Het zal hier onbesproken blijven in hoeverre de publiekrechtelijke mogelijkheid om financiële zekerheidstelling aan de watervergunning of keurontheffing te verbinden in de weg staat aan het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en het bestuursorgaan om de financiering en de tijdige realisering van de compenserende maatregelen te verzekeren. In dit onderzoek worden immers uitsluitend de publiekrechtelijke instrumenten onderzocht waarmee de waterbeheeropgave kan worden verwezenlijkt.

---

60 Zie art. 6.16 lid 3 Waterwet.
61 Art. 6.16 lid 1 sub a Waterwet.

Het bevoegde orgaan kan er ook voor kiezen om de compensatieverplichting dusdanig te redigeren dat pas met de uitvoering van de vergunde activiteit kan worden begonnen op het moment dat de voorgeschreven compenserende maatregelen zijn uitgevoerd. De normoverschrijdende activiteit wordt dan toegestaan onder de opschortende voorwaarde dat de compenserende maatregelen overeenkomstig het aan de watervergunning verbonden voorschrift zijn uitgevoerd. Met het formuleren van de compensatieverplichting in de vorm van een opschortende voorwaarde wordt voorkomen dat er überhaupt een normoverschrijding ten gevolge van de vergunde activiteit plaatsvindt. Indien de waterbeheerder hiertoe overgaat, is het onnodig om financiële zekerheid te eisen voor de desbetreffende vergunning/ontheffing, aangezien de houder daarvan eerst de compenserende maatregelen feitelijk zal moeten treffen voordat hij de normoverschrijdende activiteit kan verrichten.
Gelet op de doelstelling waarmee de watervergunningplicht respectievelijk de keurontheffingsplicht in het leven is geroepen, heeft een opschortende voorwaarde dan ook de voorkeur. Naarmate de normoverschrijding die het gevolg is van de vergunde activiteit groter is, verdient het aanbeveling om voor de opschortende voorwaarde te kiezen. Zeker als het watersysteem zonder de uitvoering van de normoverschrijdende activiteit al niet aan de daarvoor geldende norm voldoet.
Indien de vergunningplichtige activiteit bijvoorbeeld de stabiliteit van een waterkering of ondersteunend kunstwerk in gevaar brengt, zal de beheerder compenserende maatregelen minder snel (moeten) accepteren. Het toestaan van destabiliserende activiteiten brengt immers het risico met zich mee dat de waterkering of het kunstwerk bezwijkt, hetgeen grote nadelige gevolgen kan hebben. Wanneer naar het oordeel van de beheerder van het waterstaatswerk voldoende kan worden verzekerd dat de destabiliserende effecten kunnen worden weggenomen door het treffen van compenserende maatregelen, kan de vergunning respectievelijk ontheffing worden verleend. Om het risico op het bezwijken van het waterstaatswerk zo veel mogelijk te beperken, zal de beheerder moeten kiezen voor de opschortende voorwaarde.

> Indien iemand bijvoorbeeld wil bouwen op een waterkering ten gevolge waarvan de veiligheidsnormen worden overschreden door de destabilisering van die waterkering dan zal de beheerder, zo hij daarvoor al een watervergunning respectievelijk keurontheffing verleent, eisen dat de compenserende maatregel – het plaatsen van een stabiliserende damwand in waterkering – wordt uitgevoerd *voordat* er op de waterkering mag worden gebouwd.

### 7.5.3 DE AANLEG VAN EEN WATERSTAATSWERK ALS COMPENSERENDE MAATREGEL

#### *7.5.3.1 Watervergunning voor de uitvoering van een compensatieplicht?*

Wanneer aan een keurontheffing of een watervergunning de verplichting voor de houder wordt verbonden om ter compensatie een waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen, zoals het creëren van compenserende waterberging, zal

hij daarvoor in beginsel ook een keurontheffing of watervergunning nodig hebben. Voor zover deze maatregelen moeten worden getroffen in het (deel) van het watersysteem waarvan het bevoegde gezag beheerder is, is voor het treffen van die maatregelen mijns inziens geen afzonderlijke ontheffing of watervergunning meer nodig. Het voorschrijven van de compenserende maatregel in de keurontheffing of de watervergunning impliceert immers dat de beheerder de uitvoering van die maatregelen niet onverenigbaar acht met de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet. Anders had hij de vergunning of ontheffing ingevolge art. 6.17 Waterwet immers überhaupt niet mogen verlenen. De verplichting om de compenserende maatregel uit te voeren impliceert mijns inziens derhalve de toestemming daartoe over te gaan.[62]
Derdebelanghebbenden die bezwaar hebben tegen de uitvoering van bepaalde compenserende maatregelen zullen daartegen dus in het kader van de verlening van de keurontheffing of watervergunning waarin de compensatieplicht is opgenomen, moeten kunnen opkomen. Door de impliciete toestemmingverlening voor de uitvoering van de compenserende maatregelen volgt immers geen afzonderlijke keurontheffing of watervergunning meer waartegen zij op kunnen komen.
Is voor de uitvoering van de compenserende maatregelen een keurontheffing of watervergunning van een andere waterbeheerder vereist, bijvoorbeeld omdat de maatregelen in een ander watersysteem moeten worden getroffen, dan zal er geen sprake kunnen zijn van een impliciete toestemming. In dat geval zal daarvoor dus een afzonderlijke keurontheffing of watervergunning moeten worden aangevraagd. Om te voorkomen dat in de ontheffing of vergunning een onuitvoerbare verplichting wordt opgelegd, zal, zoals reeds is betoogd, wel bij voorbaat redelijkerwijs aannemelijk moeten zijn dat de ontheffing of vergunning door die andere waterbeheerder kan worden verleend.[63]

*7.5.3.2 Projectplanverplichting voor de uitvoering van een compensatieplicht?*
Een andere vraag die opkomt bij het opleggen van een compensatieplicht die bestaat uit de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, is de vraag of de waterbeheerder daarvoor een projectplan in de zin van art. 5.4 Waterwet moet vaststellen. Op grond van art. 5.4 Waterwet geschiedt de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk *door of vanwege de beheerder* overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Indien de beheerder als compensa-

---

62 Vgl. de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat een in het kader van handhaving opgelegde last de toestemming impliceert om die last ook uit te voeren. Zie daarvoor: ABRvS 3 maart 2004, zaaknr. 200304367/1, waarin de Afdeling van oordeel is dat voor het voldoen aan een opgelegde last geen vergunning is vereist. 'De gegeven last *impliceert* [curs. FG] de vereiste toestemming om aan die last te voldoen. Daarbij is van gewicht dat het college zowel het tot vergunningverlening als het tot het treffen van handhavingsmaatregelen bevoegde gezag is. Nadere aanwijzingen in verband met het voldoen aan de last kunnen door het college in de last zelf worden opgenomen.' Zie ook ABRvS 3 augustus 2005, *AB* 2006, 201, m.nt. F.A.G. Groothuijse.

63 Zie paragraaf 7.5.2.

tieplicht aan de watervergunning of keurontheffing verbindt dat de houder een waterstaatswerk moet aanleggen of wijzigen, is het de vraag of art. 5.4 lid 1 Waterwet de beheerder in dat geval verplicht om een projectplan vast te stellen voor de uitvoering van de compensatieplicht. Geredeneerd zou kunnen worden dat het waterstaatswerk dan *vanwege* de waterbeheerder wordt aangelegd of gewijzigd.
Om meerdere redenen is dat mijns inziens niet wenselijk. In de eerste plaats zou dit ertoe leiden dat de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk in twee afzonderlijke besluiten wordt neergelegd, waartegen afzonderlijk rechtsbescherming kan worden aangewend.[64] Het aan de keurontheffing of watervergunning verbonden voorschrift beschrijft immers de ligging, vorm, afmeting en constructie van het aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. De vaststelling van een projectplan zou in zoverre een doublure betekenen en heeft dan ook geen toegevoegde waarde.
In de tweede plaats zou de verplichting om een projectplan vast te stellen voor de uitvoering van een compensatieplicht tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk ten opzichte van de situatie van vóór de inwerkingtreding van de Waterwet voor de waterbeheerder een aanzienlijke werklastverzwaring met zich mee kunnen brengen. Het opleggen van een dergelijke compensatieplicht heeft namelijk tot gevolg dat de beheerder zelf een projectplan in procedure moet brengen. De bereidheid bij beheerders om daartoe over te gaan zal bij het aannemen van een projectplanverplichting voor de uitvoering van een compensatieplicht in ieder geval niet worden gestimuleerd.
Vóór de inwerkingtreding van de Waterwet kon de grondgebruiker die bijvoorbeeld een sloot wilde dempen een keurontheffing worden verleend onder de voorwaarde dat hij het verlies aan open water compenseerde door binnen hetzelfde peilgebied vervangend oppervlaktewater te graven zonder dat de beheerder daarvoor een afzonderlijk besluit hoefde vast te stellen.[65] Veel waterschappen hanteerden een dergelijk beleid bij de verlening van keurontheffingen voor het dempen van sloten.
De beslissing van het waterschap om een vergunninghouder de verplichting op te leggen om bij wijze van compensatie een waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen, was ook niet onderworpen aan goedkeuring van gedeputeerde staten en evenmin kon daartegen administratief beroep worden ingesteld. Ingevolge art. 148 en 153 Waterschapswet betrof dat alleen de beslissing van het waterschapsbestuur tot aanleg en verbetering van waterstaatswerken door het waterschap zelf. Weliswaar omvatte *door* het waterschap ook *vanwege* het waterschap, maar doorslaggevend was of het waterschap de verantwoordelijkheid droeg voor de *uitvoering* van het besluit.[66] Wanneer bij wijze van compensatie de verplichting wordt opgelegd om een waterstaatswerk aan te leggen of

---

64 De memorie van toelichting gaat ervan uit dat een projectplan op rechtsgevolg is gericht en derhalve vatbaar is voor beroep. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 40.
65 Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 april 2007, zaaknr. 200607309/1.
66 Verburg 1992 , p. 313-314.

te wijzigen, is niet het waterschap verantwoordelijk voor de uitvoering van het besluit, maar degene aan wie de compensatieverplichting was opgelegd. Dat het waterschap in beginsel verplicht is om handhavend op te treden tegen het niet of onjuist uitvoeren van compensatieplicht, maakt nog niet dat het waterschap voor de uitvoering van de compensatie verantwoordelijk is.
Uit de parlementaire geschiedenis kan niet worden opgemaakt dat de wetgever een wijziging heeft willen brengen in deze compensatiepraktijk. Bij het formuleren van art. 5.4 lid 1 Waterwet lijkt niet te zijn nagedacht over de vraag of de projectplanverplichting van de beheerder ook bestaat wanneer een vergunninghouder bij wijze van een aan zijn vergunning verbonden compensatieplicht een waterstaatswerk moet aanleggen of wijzigen.

In de derde plaats kan het aannemen van een projectplanverplichting voor de uitvoering van een aan een keurontheffing of watervergunning verbonden compensatieplicht een vertragende werking hebben op de realisering van de compenserende maatregelen, wanneer daarop de projectprocedure van toepassing is. Allereerst moet er een projectplan door het waterschapsbestuur worden vastgesteld waarvoor afdeling 3.4 Awb moet worden doorlopen. Voordat de in het projectplan opgenomen compenserende maatregelen kunnen worden uitgevoerd, zal het plan bovendien moeten worden goedgekeurd door gedeputeerde staten.[67] Als de watervergunning of keurontheffing onder opschortende voorwaarde is verleend, betekent dat ook een vertraging voor de uitvoering van de vergunde normoverschrijdende activiteit zelf. Deze activiteit kan in dat geval immers pas worden uitgevoerd als aan de compensatieplicht is voldaan. Wanneer de aan de vergunning verbonden compensatieplicht niet als opschortende voorwaarde is geformuleerd, kan de vergunde normoverschrijdende activiteit onmiddellijk na de ontheffing of vergunningverlening worden uitgevoerd. Gedurende de afwikkeling van de projectprocedure tot de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk is de uitvoering van de compensatieplicht echter nog niet mogelijk. Daardoor zullen de normen voor wateroverlast en overstromingen gedurende een langere periode worden overschreden dan wanneer het vaststellen van het projectplan en het doorlopen van de projectprocedure niet nodig waren geweest.

Tot slot kunnen in de memorie van toelichting bij de Waterwet aanknopingspunten worden gevonden waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de vaststelling van een projectplan door de beheerder niet verplicht is voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, voor zover dit geschiedt in het kader van de uitvoering van een aan watervergunning of keurontheffing verbonden compensatieplicht. De memorie van toelichting stelt dat hoofdstuk 5 van de Waterwet de beheerder een op de praktijk toegesneden juridisch instrumentarium beoogt te bieden, dat de waterbeheerder in staat moet stellen op adequate wijze invulling te geven aan het *actief beheer* dat hem is opgedragen. Daarbij wordt

[67] Art. 5.7 lid 1 Waterwet.

onderscheid gemaakt tussen actief en passief beheer. Bij passief beheer gaat het onder meer om de regulering van handelingen van derden. Bij actief beheer gaat om onder meer de aanleg en verbetering van waterstaatswerken.[68] Nu zou kunnen worden betoogd dat het opleggen van een compensatieplicht aan de vergunning- of ontheffinghouder geen betrekking heeft op het actieve, maar op het passieve beheer. De houder wordt immers een normoverschrijdende handeling in het watersysteem toegestaan, mits hij die normoverschrijding op een door de beheerder voorgeschreven wijze compenseert. Zo beschouwd wordt de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk opgedragen in het kader van het passieve en niet het actieve beheer.

Gelet op het voorgaande verdient het aanbeveling in de wet zelf klip en klaar tot uitdrukking te brengen dat de waterbeheerder niet verplicht is om een projectplan vast te stellen, voor zover waterstaatswerken worden aangelegd of gewijzigd in het kader van de uitvoering van een bij keurontheffing of watervergunning opgelegde compensatieplicht.

Weliswaar behoeft de waterbeheerder naar mijn oordeel geen projectplan vast te stellen voor de uitvoering van de compenserende maatregelen, wel zal hij de legger moeten aanpassen aan de nieuwe eisen waaraan het aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk moet voldoen. In de legger worden de exacte begrenzingen aangegeven van de waterstaatswerken, zodat daaruit de fysieke reikwijdte van de gedoogplichten uit hoofdstuk 5 van de Waterwet en de voorschriften met betrekking tot het verrichten van handelingen in watersystemen uit hoofdstuk 6 van de Waterwet kan worden opgemaakt.[69]
Van belang voor rechthebbenden ter zake van de gronden waar de compenserende maatregelen worden getroffen, is dat voor hen gedoogplichten uit hoofdstuk 5 van de Waterwet kunnen gaan gelden. Veelal zal de rechthebbende de vergunning- of ontheffinghouder zijn, op wie de verlichting rust om ter compensatie van de uitvoering van een door hem gewenste normoverschrijdende activiteit een waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen. Hij zal immers de desbetreffende gronden in eigendom moeten hebben of daarop een gebruiksrecht moeten hebben om de compenserende maatregelen uit te voeren. Nadat de legger is aangepast worden de van rechtswege geldende gedoogplichten op het desbetreffende waterstaatswerk van toepassing. Hiertoe behoren onder meer de plicht om inspectie, onderzoek, onderhoud en herstelwerkzaamheden ten aanzien het waterstaatswerk te gedogen. Voor oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden geldt voor rechthebbenden ingevolge art. 5.21 Waterwet bovendien de verplichting om wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater te dulden. Voor het bergingsgebied is daarvoor bovendien vereist dat het gebied krachtens de Wro bestemd is voor waterstaatkundige doeleinden. In juridische zin is immers pas sprake van

---

[68] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 38.
[69] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 39.

een bergingsgebied indien de gronden krachtens de Wro voor waterstaatkundige doeleinden zijn bestemd én het bergingsgebied is opgenomen in de legger.

*7.5.3.3 Planologische titel voor de uitvoering van een compensatieplicht*
Veelal zal het ter compensatie aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk in strijd zijn met het vigerende planologische regime, zodat er ofwel een bestemmingsplanwijziging danwel een projectbesluit nodig is om de compensatie mogelijk te maken. Indien het gemeentebestuur besluit om geen planologische medewerking te verlenen aan het uitvoeren van de compenserende maatregelen, zal de voorwaarde waaronder de normoverschrijdende activiteit is toegestaan niet kunnen worden vervuld. Dat betekent dat de normoverschrijdende activiteit niet kan worden uitgevoerd, voor zover dat nog niet is gebeurd.[70] Voor zover de normoverschrijdende activiteit reeds is uitgevoerd, omdat de compensatieplicht niet als opschortende voorwaarde is geformuleerd, kan de waterbeheerder daartegen handhavend optreden op het moment dat de uiterlijke realisatietermijn is verstreken. Hij kan daarvan afzien indien op korte termijn legalisatie mogelijk is. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn, indien de waterbeheerder bereid is andere compenserende voorwaarden aan de watervergunning of de keurontheffing te verbinden, die wel binnen afzienbare termijn kunnen worden uitgevoerd. De waterbeheerder heeft op grond van art. 6.18 lid 1 Waterwet immers de bevoegdheid om de compenserende voorschriften verbonden aan de keurontheffing of de watervergunning te wijzigen. Voordeel van het opnemen van een compensatieplicht geformuleerd als opschortende voorwaarde, is dat de waterbeheerder niet geconfronteerd kan worden met reeds uitgevoerde normoverschrijdende activiteiten die ongedaan moeten worden gemaakt omdat de planologische toestemming voor de uitvoering van de compenserende maatregelen niet kan worden verkregen. Nadeel is dat er pas absolute zekerheid over de toelaatbaarheid van de compenserende maatregelen ontstaat op het moment dat het projectbesluit of bestemmingsplan onherroepelijk is geworden.

Indien zowel de vergunde normoverschrijdende activiteit als de daarmee samenhangende compenserende maatregelen binnen één gemeente zijn voorzien en het gemeentebestuur aan beide activiteiten wil meewerken, kunnen de activiteiten als één project worden beschouwd. Binnen één gemeente is het immers mogelijk dat hetzelfde bestuursorgaan over de planologische toestemming beslist ten aanzien van zowel de activiteit die de normoverschrijding tot gevolg heeft als de uitvoering van de compenserende maatregelen die de normoverschrijding ongedaan moeten maken. Of de compenserende maatregelen nu in de nabijheid van de normoverschrijdende activiteit worden voorzien of niet, is daarbij niet

[70] Wanneer de compensatieplicht is geformuleerd als een opschortende voorwaarde kan de vergunde normoverschrijdende activiteit niet worden uitgevoerd alvorens de compenserende maatregelen zijn uitgevoerd.

van belang. De Wro noch het Bro vereist immers dat een bestemmingsplan of een projectbesluit betrekking heeft op een aaneengesloten gebied.[71]
Voor zover ruimtelijke ontwikkelingen en de benodigde compenserende maatregelen binnen dezelfde gemeente worden voorzien, kan voor het mogelijk maken van de normoverschrijdende activiteit en de verplichte uitvoering van de compenserende maatregelen derhalve worden volstaan met één bestemmingsplanwijziging of één projectbesluit. Omdat het bij wijze van compensatie aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk onverbrekelijk samenhangt met de uitvoering van de normoverschrijdende activiteit, verdient het de voorkeur om de planologische besluitvorming voor het gehele project, dus inclusief compenserende maatregelen, te laten verlopen via één procedure. Zo wordt voorkomen dat er al een planologische toestemming is verleend voor de normoverschrijdende activiteit, terwijl dat voor uitvoering van de vereiste compenserende maatregelen nog niet het geval is. Zonder planologische toestemming voor de uitvoering van de compenserende maatregelen is de vergunde activiteit immers niet mogelijk, aangezien de uitvoering daarvan in de keurontheffing of watervergunning afhankelijk is gesteld van de uitvoering van de compenserende maatregelen.

Teneinde de totstandkomings- en rechtsbeschermingprocedures voor alle besluiten die benodigd zijn voor de verwezenlijking van het project, waartoe dus ook de compenserende maatregelen behoren, parallel te laten lopen en te coördineren, kan de gemeenteraad de gemeentelijke coördinatieregeling op die besluiten van toepassing verklaren.[72] Ook kan de raad ervoor kiezen het bestemmingsplan of een daaraan voorafgaand projectbesluit buiten de coördinatieregeling te houden, zodat deze alleen van toepassing is op de andere door de gemeenteraad aan te duiden uitvoeringsbesluiten.

> In afwijking van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb wordt het ontwerpbesluit toegezonden aan het college van burgemeester en wethouders binnen een door het college in overeenstemming met het waterschapbestuur te bepalen termijn. Ook de uiterlijke beslistermijn wordt in overeenstemming met het waterschapbestuur bepaald. Het college kan op deze wijze de beslistermijnen voor alle uitvoeringsbesluiten op elkaar afstemmen. Deze worden gelijktijdig bekendgemaakt, zodat de beroepstermijnen van alle uitvoeringbesluiten gelijk worden geschakeld. Teneinde de beroepsgang te synchroniseren staat tegen gecoördineerd voorbereide besluiten beroep in eerste en enige aanleg open op de Afdeling bestuursrechtspraak, indien dat voor één van deze besluiten het geval is. Indien de coördinatieprocedure wordt toegepast in samenhang met een bestemmingsplan is dat dus altijd het geval. Wordt de procedure in samenhang met een projectbesluit toegepast dan is dat alleen het geval als er tegen een ander voor de uitvoering benodigd besluit rechtstreeks beroep op de Afdeling kan worden ingesteld. Is daar geen sprake van, dan zal beroep moeten worden ingesteld bij de rechtbank en daarna eventueel hoger beroep bij de Afdeling. Voor de mogelijkheid van beroep worden alle gecoördineerd

[71] Nijmeijer 2006, p. 366.
[72] Paragraaf 3.6.1 Wro.

voorbereide besluiten als één besluit aangemerkt.[73] De rechter kan deze besluiten dus niet uit eigen beweging splitsen.

Wanneer de compenserende maatregelen binnen het grondgebied van een andere gemeente worden voorzien dan waar de normoverschrijdende ontwikkelingen worden toegelaten, kan het samenvoegen van de normoverschrijdende activiteit en de compenserende maatregelen in de ruimtelijke besluitvorming problematisch zijn. Zowel het gemeentebestuur van de gemeente waar de normoverschrijdende ontwikkeling wordt voorzien als het gemeentebestuur van de gemeente waar de compensatie wordt voorzien zal daaraan zijn (planologische) medewerking moeten verlenen. Wanneer een van beide gemeenten daaraan geen medewerking verleent, is het samenvoegen van de normoverschrijdende activiteit en de compenserende maatregelen in één bestemmingsplan of één projectbesluit niet mogelijk.
Sterker nog, wanneer bij voorbaat vaststaat dat het gemeentebestuur niet meewerkt aan de compenserende maatregelen, dan kan de uitvoering van die compenserende maatregelen niet als voorwaarde worden gesteld voor de uitvoering van de normoverschrijdende activiteit. Het verbinden van compensatieverplichtingen waarvan op voorhand duidelijk is dat deze onuitvoerbaar zijn, is, zoals reeds eerder besproken, immers niet zinvol. Staat die onuitvoerbaarheid niet bij voorbaat vast maar weigert het gemeentebestuur uiteindelijk toch planologische medewerking aan de uitvoering van de compenserende maatregelen, dan zal de normoverschrijdende activiteit niet kunnen worden uitgevoerd, tenzij door middel van andere compenserende maatregelen de normoverschrijding ongedaan kan worden gemaakt. Het treffen van die maatregelen kan als voorwaarde aan de keurontheffing of watervergunning worden verbonden. Indien de beheerder zelf bereid is maatregelen te treffen om de normoverschrijding ongedaan te maken, kunnen deze maatregelen eventueel worden opgenomen in het beheerplan.

## 7.6 KOSTENVERHAAL BIJ COMPENSERENDE MAATREGELEN

Wanneer ten gevolge van normoverschrijdende activiteiten ter compensatie waterstaatswerken door de waterbeheerder moeten worden aangelegd of gewijzigd, is het de vraag wie voor de kosten daarvan moet opdraaien en op welke wijze die kosten kunnen worden verhaald. Uitgangspunt is het kostenveroorzakersbeginsel.[74] Degene die een normoverschrijdende activiteit wil verrichten, zal de kosten die gepaard gaan met het ongedaan maken daarvan moeten dragen. Voor zover de initiatiefnemer van een normoverschrijdende activiteit zelf compenseert, al dan niet in het kader van een aan de watervergunning of keurontheffing verbonden verplichting, is kostenverhaal niet nodig. Voor zover de

---

[73] Art. 8.3 lid 1 sub b Wro.
[74] Zie de toelichting bij het Bro, *Stb.* 2008, 145, p. 45 en art. 10 NBW dat eveneens uitgaat van het kostenveroorzakersbeginsel.

beheerder de normoverschrijding ongedaan maakt, omdat de initiatiefnemer bijvoorbeeld niet in de positie is om zelf compenserende maatregelen te treffen, zal hij de kosten echter trachten te verhalen op degene aan wie het verrichten van de normoverschrijdende activiteit is toegestaan.

### 7.6.1 KOSTENVERHAAL ALS FINANCIËLE VOORWAARDE AAN DE WATERVERGUNNING

De beheerder kan de kosten van de uitvoering van compenserende maatregelen verhalen door aan de keurontheffing of watervergunning de voorwaarde te verbinden dat de normoverschrijdende activiteit uitsluitend kan worden verricht nadat de houder de kosten voor de compenserende maatregelen aan de beheerder heeft voldaan. Deze voorwaarde is niet onaanvaardbaar in het licht van het specialiteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel omdat de aan de keurontheffing of watervergunning verbonden financiële voorwaarde strekt tot de bescherming van dezelfde belangen waarvoor het vereiste van de ontheffing of vergunning is gesteld.[75] De hoogte van de financiële compensatie dient dan wel rechtstreeks gerelateerd te zijn aan de mate van aantasting van deze door de waterwetgeving beschermde belangen. Alleen voor zover de ontheffing- of vergunninghouder profijt heeft van de door de beheerder getroffen compenserende maatregelen kunnen de kosten daarvan worden toegerekend aan de normoverschrijdende activiteit. De kosten zullen bovendien naar evenredigheid moeten worden verhaald. Wanneer naast degene die een normoverschrijdende activiteit wil verrichten anderen eveneens profijt hebben van de door de waterbeheerder getroffen compenserende maatregelen, dan zullen de kosten naar rato over hen allen moeten worden verdeeld.
Kosten die het waterschap maakt voor eventuele extra maatregelen of maatregelen die niet direct het gevolg zijn van de uitvoering van de normoverschrijdende activiteit kunnen dus niet worden verhaald. Daarbij gaat het onder meer om maatregelen ter oplossing van reeds bestaande normoverschrijdingen of normoverschrijdingen die ontstaan ten gevolge van klimaatverandering of andere externe oorzaken, die niet aan het handelen van een identificeerbare persoon of groep van personen kunnen worden toegerekend. Voor zover reeds een normoverschrijding bestaat, rust op de beheerder de zorgplicht om het watersysteem dusdanig in te richten dat aan de geldende norm wordt voldaan.[76] De maatregelen die in dat verband worden getroffen komen voor rekening van de waterbeheerder, waardoor de kosten worden omgeslagen over alle ingezetenen. In dat geval lijkt het omslaan van de kosten over alle ingezeten minder bezwaarlijk dan

---

[75] ABRvS 6 april 2000, *AB* 2000, 294, m.nt. AvH, HR 19 mei 2000, *AB* 2000, 428, m.nt. PvB, ABRvS 13 juni 2000, *AB* 2000, 315, m.nt. NV, AGRvS 19 december 1990, *AB* 1991, 362, m.nt. JJIV en ARRvS 30 augustus 1985, *AB* 1986, 243, m.nt. D.A. Lubach, HR 12 april 1962, *NJ* 1964, 366, m.nt. Hijmans van den Bergh (*Krusemanarrest*). Zie ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 206-211.

[76] Zie eveneens de toelichting bij het Bro, *Stb*. 2008, 145, p. 45 en art. 10 NBW.

wanneer de oorzaak van het ontstaan van de normoverschrijding aan een specifieke persoon of groep van personen kan worden toegerekend.

### 7.6.2 KOSTENVERHAAL: GRONDEXPLOITATIE OF FINANCIËLE VOORWAARDE AAN DE WATERVERGUNNING

De vraag is in hoeverre de grondexploitatieregeling van de Wro in de weg staat aan de mogelijkheid voor de watersysteembeheerder om de kosten voor compenserende maatregelen te verhalen door middel van het verbinden van een financiële verplichting aan de keurontheffing of watervergunning. Afdeling 6.4 van de Wro voorziet immers in een regeling op grond waarvan gemeenten verplicht zijn de kosten die verbonden zijn aan een exploitatie van gronden gelegen in een exploitatiegebied te verhalen op de grondeigenaren.[77] De verhaalbare kosten zijn opgenomen op de limitatieve kostensoortenlijst in art. 6.2.3 tot en met art. 6.2.5 Bro.[78] Tot die kosten behoren onder meer de kosten die verband houden met de aanleg van waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken. Het gaat daarbij niet alleen om voorzieningen binnen het exploitatiegebied, maar ook daarbuiten. Ook de noodzakelijke compensatie van de in het exploitatiegebied verloren gegane watervoorzieningen wordt expliciet als verhaalbare kosten genoemd.
De aan een watervergunning of keurontheffing verbonden verplichting om door middel van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een normoverschrijding ongedaan te maken valt eveneens onder de categorie verhaalbare kosten. Daarmee bestaat de verplichting om deze kosten via de grondexploitatieregeling van de Wro te verhalen.[79] De kosten kunnen uitsluitend worden verhaald voor zover het exploitatiegebied profijt heeft van de compenserende maatregel, er een causaal verband bestaat tussen de kosten van de maatregel en de normoverschrijdende ontwikkeling en deze kosten evenredig zijn.[80] Dat laatste houdt in dat wanneer ook andere gebieden dan het te exploiteren gebied van de compenserende maatregel profiteren, de kosten van die maatregel over die gebieden naar rato worden verdeeld.
Indien de kosten voor de compenserende aanleg of wijziging van een waterstaatswerk worden gemaakt door de waterbeheerder, betekent dit niet dat deze

---

77 Zie over de grondexploitatieregeling van de Wro uitgebreid: Van Buuren e.a. 2008, p. 135-139 en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 7, p. 203 e.v., De Groot 2007, p. 469-480; Van de Brand, Bregman en De Groot 2006, Overwater 2006, p. 542-545, Sluysmans 2006, p. 47-55, De Groot, Mus en Van der Veen 2005, p. 1048-1061, Crince Le Roy en Haeser 2005, p. 142 -153.

78 Art. 6.13 lid 1 onder c º2 jo. lid 7 Wro jo. art. 6.2.4 onder c en e jo. art. 6.2.5. onder c Bro.

79 Volgens de toelichting bij art. 6.2.4 onder e Bro, geldt voor waterberging dat compensatie nodig is indien de noodzakelijke hoeveelheid oppervlaktewater in het plangebied verkleind wordt en indien niet voldaan wordt aan de wettelijke normen, *Stcrt*. 3 mei 2007, 85, p. 14.

80 Zie art. 6.13 lid 5 Wro en *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 23.

kosten niet op de grondeigenaren kunnen worden verhaald. Voor de ontwikkeling van het exploitatiegebied is immers niet van belang welke partij de kosten maakt.[81] Voor zover de kosten voldoen aan de criteria van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid kunnen en moeten deze kosten worden doorberekend binnen de kaders van de grondexploitatieregeling van de Wro.

De verplichting tot kostenverhaal is gekoppeld aan het nemen van planologische besluiten die voorzien in de ontwikkeling van de soorten bouwplannen die zijn vermeld in art. 6.2.1 Bro. Bij ieder bouwplan dat voorziet in de bouw van één of meer woningen of één of meer hoofdgebouwen, de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 $m^2$ en in een aantal andere in dat artikel genoemde gevallen, is de gemeenteraad ingevolge art. 6.12 Wro verplicht om een exploitatieplan vast te stellen. In dat plan moeten onder meer een kaart van het exploitatiegebied en een omschrijving van de werken en werkzaamheden die tot de exploitatiekosten leiden, worden opgenomen. Daarnaast moet het plan een exploitatieopzet bevatten met een raming van alle opbrengsten en kosten van de exploitatie. Tevens dient het tijdvak te worden vermeld waarbinnen de exploitatie zal plaatsvinden.[82] Daarnaast kunnen een aantal facultatieve onderdelen worden opgenomen.[83] Het exploitatieplan hangt inhoudelijk en procedureel samen met het planologische besluit dat de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt.[84] Het exploitatieplan wordt evenals het planologische besluit voorbereid op grond van afdeling 3.4 Awb. Het moet gelijktijdig met het planologische besluit waar het betrekking op heeft bekend worden gemaakt, waarna het jaarlijks moet worden herzien totdat de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden zijn gerealiseerd. Ook de rechtsbescherming van het exploitatieplan hangt samen met het planologische besluit. Voor de mogelijkheid van beroep worden het exploitatieplan en het planologische besluit in art. 8.3 lid 3 Wro als één besluit aangemerkt.
De gemeenteraad kan alleen afzien van het vaststellen van een exploitatieplan[85] en publiekrechtelijk kostenverhaal indien het kostenverhaal anderszins verzekerd is.[86] Dat is onder meer het geval indien de gemeente met alle grondeigenaren van het te ontwikkelen gebied een exploitatieovereenkomst heeft gesloten, waarin het kostenverhaal privaatrechtelijk is geregeld. Het is de bedoeling van de wetgever dat het privaatrechtelijk kostenverhaal voorop staat en het publiek-

---

81 Zie paragraaf 6.2.3 van de toelichting bij het Bro, *Stcrt.* 3 mei 2007, 85, p. 14.

82 Omdat het exploitatieplan ingevolge art. 6.13 lid 1 Wro jaarlijks moet worden herzien, ligt het tijdvak waarbinnen de grondexploitatie zal plaatsvinden niet vast.

83 Het betreft onder meer een kaart van het exploitatiegebied met het voorgenomen grondgebruik en de gronden die de gemeente wil verwerven en eisen en regels omtrent de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van gronden, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Zie art. 6.15 lid 2 Wro.

84 Dat kan een bestemmingsplan, uitwerkingsplan, wijzigingsplan of een projectbesluit zijn.

85 Art. 6.12 lid 2 sub a Wro.

86 Art. 6.17 lid 1, laatste zinsnede Wro.

rechtelijke instrumentarium aanvullend werkt.[87] Lukt het niet om via het privaatrechtelijke spoor de exploitatiekosten te verhalen dan is het vaststellen van een exploitatieplan voor het gehele gebied onvermijdelijk. Dit geldt ook indien slechts met één grondeigenaar geen privaatrechtelijke overeenkomst kan worden gesloten. In dat geval moet het college van burgemeester en wethouders de exploitatiekosten verhalen op de grondeigenaren waarmee geen privaatrechtelijke overeenstemming kan worden bereikt door aan een bouwvergunning het voorschrift te verbinden dat een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, die binnen een door het college te bepalen termijn moet worden betaald. Wordt de exploitatiebijdrage niet tijdig voldaan, dan kan het college de bouw stilleggen of voorkomen dat deze aanvangt totdat aan de betalingsverplichting is voldaan. Tevens kan een dwangbevel worden uitgevaardigd. Blijft de bouwvergunninghouder in verzuim dan kan de bouwvergunning drie maanden na de bouwstop worden ingetrokken.[88]

De verschuldigde exploitatiebijdrage wordt ingevolge art. 6.19 Wro berekend door het aantal gewogen eenheden dat in het exploitatieplan is opgenomen in de bouwvergunningaanvraag te vermenigvuldigen met het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid en dit bedrag te verminderen met de inbrengwaarde van de desbetreffende gronden en de kosten die door de aanvrager van de bouwvergunning in verband met de exploitatie zijn gemaakt.[89] Hier wordt kort uiteen gezet hoe het aantal gewogen eenheden en het bedrag per gewogen eenheid worden verkregen.
In het exploitatieplan worden aan gronden verschillende uitgiftecategorieën toegekend, waarbij aan elke uitgiftecategorie een basiseenheid (in vierkante meters grondoppervlakte of vloeroppervlakte) wordt vastgesteld en een gewichtsfactor wordt toegekend.[90] Naarmate de uitgiftecategorie meer opbrengt, zal de gewichtsfactor hoger zijn. Door deze vorm van verevening zal aan vrijstaande koopwoningen een hogere gewichtsfactor worden toegekend dan aan sociale huurwoningen, zodat de ontwikkelaar die de vrijstaande koopwoningen uitgeeft per vierkante meter meer bijdraagt aan grondexploitatie dan de ontwikkelaar die sociale huurwoningen uitgeeft. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met de per uitgiftecategorie vastgestelde gewichtsfactor worden de

---

87 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 2 en 11. Niets staat er echter aan in de weg dat ook wanneer de kosten privaatrechtelijk kunnen worden verhaald, de gemeente kan kiezen voor de vaststelling van een exploitatieplan om bijvoorbeeld eisen of regels te stellen omtrent het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen of de inrichting van de openbare ruimte. Publiekrechtelijk kostenverhaal is in dat geval vanzelfsprekend uitgesloten.

88 Zie voor deze sancties op het niet tijdig voldoen van de exploitatiebijdrage art. 6.21 Wro.

89 Die kosten mogen slechts in mindering worden gebracht op de exploitatiebijdrage voor zover deze niet hoger zijn dan de raming van die kosten in het exploitatieplan.

90 Zie art. 6.18 Wro.

gewogen eenheden vastgesteld.[91] Vervolgens kan het aantal binnen het exploitatieplan aanwezige gewogen eenheden worden opgeteld. Door de totale exploitatiekosten, waartoe naast de in de kostensoortenlijst opgenomen kosten ook de inbrengwaarde van de binnen het exploitatiegebied gelegen gronden wordt gerekend, te delen door het aantal gewogen eenheden wordt het verhaalbare exploitatiebedrag per gewogen eenheid verkregen.
Er zal dus moeten worden berekend uit hoeveel gewogen eenheden een aangevraagd bouwplan bestaat, waarna dit aantal moet worden vermenigvuldigd met het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid. Door vervolgens de inbrengwaarde van de gronden, waarop het bouwplan betrekking heeft, en de kosten die de aanvrager heeft gemaakt in verband met de grondexploitatie daarop in mindering te brengen, wordt de verschuldigde exploitatiebijdrage verkregen die als betalingsverplichting aan de bouwvergunning moet worden verbonden.

Indien de waterbeheerder de kosten voor de compenserende voorzieningen zelf maakt, zullen de door burgemeester en wethouders ontvangen exploitatiebijdragen in zoverre moeten worden overgedragen aan de beheerder. Een publiekrechtelijke verplichting daartoe ontbreekt echter in de huidige regeling. Indien een gemeente weigert de verhaalde kosten voor de compenserende maatregel aan het waterschap over te dragen, heeft het waterschap overigens wel een civielrechtelijke vordering op de gemeente uit ongerechtvaardigde verrijking.[92] De gemeente heeft immers kosten verhaald die niet zij, maar de waterbeheerder ten behoeve van het exploitatiegebied heeft moeten maken. Dat neemt echter niet weg dat zolang niet publiekrechtelijk is bepaald dat de gemeente verplicht is om de geïnde exploitatiebijdrage ter dekking van de door de waterbeheerder gemaakte compensatiekosten af te geven, de waterbeheerder er wellicht de voorkeur aan geeft om de kosten zelf op de initiatiefnemer van de normoverschrijdende activiteit te verhalen via de keurontheffing of watervergunning.
De vraag rijst hoe het kostenverhaal voor het treffen van compenserende maatregelen door het verbinden van een financiële voorwaarde aan de watervergunning of de keurontheffing zich verhoudt tot de verplichting om dergelijke kosten op grond van de Wro te verhalen. Voor zover er voorzieningen zijn of worden getroffen ter compensatie van een normoverschrijdende activiteit, die op grond van het desbetreffende planologische besluit wordt toegestaan, is verhaal van de daarmee gepaard gaande kosten op de grondeigenaren hoe dan ook *verplicht*. Uit art. 6.12 lid 2 sub a Wro en art. 6.17 lid 1 Wro vloeit echter voort dat geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld en geen publiekrechtelijk kostenverhaal overeenkomstig de Wro hoeft plaats te vinden, voor zover de exploitatiekosten anderszins zijn verzekerd. Het is mijns inziens echter niet mogelijk om

---

[91] Uitgiftecategorieën met basiseenheden kunnen bijvoorbeeld zijn: 1 woning, 100 $m^2$ bedrijfsterrein, 100 $m^2$ vloeroppervlak kantoren, 100 $m^2$ volkstuin. Per basiseenheid wordt afhankelijk per uitgiftecategorie een gewichtsfactor toegekend. Bijvoorbeeld per goedkope vrijesectorwoning: 1, per vrijstaande woning: 4, per 100 $m^2$ volkstuin: 0,1, per 100 $m^2$ bedrijventerrein: 3, etc.

[92] Art. 6:212 BW.

de kosten voor compenserende voorzieningen te isoleren van de andere exploitatiekosten, in die zin dat verhaal van de kosten voor deze compenserende voorzieningen reeds op grond van een aan de keurontheffing of watervergunning verbonden financiële voorwaarde zou zijn verzekerd. Met het verbinden van de voorwaarde aan de ontheffing of vergunning, dat de normoverschrijdende activiteit slechts mag worden verricht indien de houder (een evenredig deel van) de kosten van de getroffen compenserende voorzieningen aan de watersysteembeheerder heeft betaald, kan immers niet worden gezegd dat het verhaal van *alle* met de exploitatie verband houdende kosten is verzekerd. Omdat het verhaal van de exploitatiekosten in dat geval niet anderszins is verzekerd, zullen kosten voor de compenserende (water)voorzieningen, omdat deze zijn opgenomen op de kostensoortenlijst van het Bro, overeenkomstig de in de Wro opgenomen exploitatieregelgeving hetzij civielrechtelijk hetzij publiekrechtelijk moeten worden verhaald.
Het kan echter niet zo zijn dat de kosten voor de compenserende (water)voorzieningen zowel in het waterspoor als in het ruimtelijke spoor kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer van een normoverschrijdende activiteit. De initiatiefnemer zou dan immers dubbel moeten betalen. Als praktische oplossing zou de bijdrage die de initiatiefnemer reeds heeft betaald ter vervulling van de aan de keurontheffing respectievelijk watervergunning verbonden betalingsverplichting, als kosten worden aangemerkt die de aanvrager in verband met de grondexploitatie heeft gemaakt. Ingevolge art. 6.19 sub b Wro kunnen deze kosten, voor zover deze niet hoger zijn dan de raming daarvan in het exploitatieplan, in mindering worden gebracht op de totale door de aanvrager te betalen exploitatiebijdrage. Voor zover het kostenverhaal civielrechtelijk is overeengekomen, zal de initiatiefnemer uitdrukkelijk moeten bedingen dat hij zijn bijdrage in de exploitatiekosten kan verminderen met het bedrag dat hij aan de waterbeheerder heeft voldaan ter voldoening van zijn aan de keurontheffing respectievelijk watervergunning verbonden betalingsverplichting.

Een beperking van het kostenverhaal via de grondexploitatieregeling van de Wro is gelegen in het feit dat in beginsel alleen de aanlegkosten van watervoorzieningen kunnen worden verhaald en niet de kosten voor beheer, onderhoud of vervanging van deze voorzieningen. In de limitatieve kostensoortenlijst van art. 6.2.4 en art. 6.2.5 Bro staan immers uitsluitend de aanlegkosten vermeld. Een zelfde beperking geldt voor de waterbeheerder wanneer hij de kosten van compenserende watervoorzieningen via een aan de keurontheffing of watervergunning verbonden betalingsverplichting wil verhalen. Een (opschortende) voorwaarde verbonden aan een vergunning leent zich namelijk niet voor een periodieke heffing.
De watersysteembeheerder kan de kosten van het beheer, onderhoud en herstel van de watervoorzieningen wel verhalen via de watersysteemheffing als bedoeld in art. 117 Waterschapswet op de ingezetenen van het waterschap en degenen die rechthebbende zijn van binnen het verzorgingsgebied van het waterschap gelegen onroerende zaken. Ten aanzien van ingezetenen moet onderscheid worden gemaakt in het kostenaandeel aan de hand van de gemiddelde inwoners-

dichtheid per vierkante kilometer, waarbij de meest dichtbevolkte vierkante kilometers ook het meest moeten bijdragen in de kosten. De heffingsmaatstaf moet ingevolge art. 121 Waterschapswet worden vastgesteld per woonruimte[93] en per hectare onroerend goed, waarbij weer onderscheid kan worden gemaakt tussen bebouwde en onbebouwde onroerende zaken en natuurterreinen.[94] Het heffingssysteem van de Waterschapswet staat er derhalve aan in de weg de kosten voor beheer, onderhoud of herstel van watervoorzieningen, die ter compensatie zijn aangelegd of gewijzigd, toe te rekenen aan degene die de normoverschrijdende activiteiten heeft verricht. Deze kosten worden bijgevolg over alle heffingsplichtigen omgeslagen.

### 7.6.3 Eén regeling voor verhaal van kosten voor compenserende voorzieningen

Twee verschillende juridische wegen om dezelfde kosten te verhalen is uit het oogpunt van rechtszekerheid voor degenen op wie de kosten worden verhaald en uit het oogpunt van efficiëntie niet wenselijk. Het verdient mijns inziens dan ook aanbeveling om te kiezen voor één vorm van kostenverhaal. Het ligt voor de hand om te kiezen voor kostenverhaal via een betalingsverplichting aan de watervergunning of de keurontheffing. De oorzaak voor het treffen van compenserende voorzieningen is immers gelegen in het overschrijden van de normen voor wateroverlast en overstromingen, waarvoor de waterbeheerder slechts toestemming geeft onder de voorwaarde dat de vergunninghouder bijdraagt in de kosten van voorzieningen die de normoverschrijding ongedaan maken. Zonder deze aan de keurontheffing of de watervergunning verbonden betalingsverplichting, verliest de watersysteembeheerder de mogelijkheid om de kosten daadwerkelijk te verhalen. In dat geval is de watersysteembeheerder voor het uiteindelijke kostenverhaal afhankelijk van het gemeentebestuur. Dit geldt niet alleen voor de handhaving van de aan de bouwvergunning verbonden betalingsverplichting, maar ook voor het vaststellen van de hoogte van de exploitatiebijdrage, waarvan de kosten voor de compenserende voorzieningen deel uitmaken. De hoogte van de exploitatiebijdrage zal in veel gevallen immers worden vastgesteld in het onderhandelingsproces tussen de gemeente en de initiatiefnemer in het kader van het sluiten van een grondexploitatieovereenkomst. De waterbeheerder is daarbij formeel geen partij en heeft op de hoogte van die bijdrage dus geen invloed.

---

93 Woonruimte is in art. 116 sub b Waterschapswet gedefinieerd als een ruimte die blijkens inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid en waarvan de delen blijkens de inrichting van die ruimte niet bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik te worden gegeven.

94 Natuurterreinen zijn in art. 116 sub c Waterschapswet gedefinieerd als ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting geheel of nagenoeg geheel en duurzaam is afgestemd op het behoud en ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare.

Bovendien verkeert de waterbeheerder in een afhankelijkheidspositie, omdat er, zoals reeds eerder is betoogd, voor de gemeente na het kostenverhaal via de grondexploitatieregeling van de Wro geen publiekrechtelijke verplichting is om de kosten van de compenserende watervoorzieningen over te dragen aan de waterbeheerder die deze kosten heeft gemaakt. Het is naar mijn oordeel dan ook efficiënter als de waterbeheerder de kosten voor de door hem getroffen compenserende voorzieningen direct kan verhalen op degene die een normoverschrijdende activiteit verricht.
Daarnaast is in het geheel geen kostenverhaal nodig in gevallen waarin de keurontheffing of watervergunning een verplichting voor de vergunninghouder bevat om compenserende voorzieningen te treffen. De waterbeheerder hoeft in dat geval namelijk zelf de compenserende voorzieningen niet te treffen, zodat hij daarvoor ook geen kosten hoeft te maken en kostenverhaal derhalve niet aan de orde is.
Tot slot kan er nog op worden gewezen dat op grond van de Wro niet alle kosten verhaald kunnen worden. Indien de kostenverhaalregeling uit de Wro niet van toepassing is, omdat de wijziging van het grondgebruik niet mede een bouwplan als bedoeld in art. 6.12 lid 1 Wro jo. art. 6.2.1 Bro omvat, is het verbinden van een financiële voorwaarde aan de keurontheffing de enige wijze waarop het waterschap de gemaakte kosten voor de compenserende aanleg of wijziging van het waterstaatswerk kan verhalen.
Het is tamelijk eenvoudig om de mogelijkheid van kostenverhaal op grond van de Wro voor (compenserende) watersysteemvoorzieningen buiten werking te stellen. Daartoe zullen de verhaalbare kosten voor watervoorzieningen, voor zover deze betrekking hebben op het watersysteem, van de kostensoortenlijst die is opgenomen in art. 6.2.4 en art. 6.2.5 Bro moeten worden geschrapt. Alsdan is verhaal van de kosten voor compenserende watersysteemvoorzieningen uitsluitend nog via het waterspoor mogelijk. Niet alle watervoorzieningen kunnen worden geschrapt, aangezien de kosten van de voorzieningen die de gemeente ten behoeve van de waterketen treft, door de gemeente moeten kunnen worden verhaald.

## 7.7 DE REGULERING VAN ACTIVITEITEN BINNEN RESERVERINGSZONES

De regulering van activiteiten binnen reserveringszones voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken houdt sterk verband met de regulering van activiteiten met betrekking tot de waterstaatswerken zelf en zeker met de daarbij behorende beschermingszones. Deze beschermingszones doen in de praktijk ook regelmatig dienst als reserveringszones, in die zin dat de omvang van de beschermingszones (mede) wordt bepaald door de ruimte die de beheerder in de toekomst denkt nodig te hebben voor bijvoorbeeld de versterking van een waterkering. Een reserveringszone is echter niet op één lijn te stellen met een beschermingszone, aangezien reserveringen niet per definitie grenzen aan een bestaand waterstaatswerk, maar in beginsel overal gelegen kunnen zijn.

Een reserveringszone is geen waterstaatswerk en maakt ook geen deel uit van het watersysteem. Het in het leven roepen van een reserveringszone heeft op zichzelf bezien geen invloed op de bergings- of afvoercapaciteit van het watersysteem of de stabiliteit van waterstaatswerken. Ook het compensatievraagstuk (zie paragraaf 7.5) heeft naar zijn aard geen betrekking op reserveringszones, aangezien een reserveringszone beoogt een specifiek gebied te vrijwaren van ontwikkelingen die de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken bemoeilijken. Compensatie van normoverschrijdende activiteiten is daarbij per definitie niet aan de orde.
Voor de verwezenlijking van de actieve beheeropgave kunnen ruimtelijke reserveringen echter een belangrijke rol spelen, omdat daarmee belemmeringen voor de verwezenlijking van de actieve beheeropgave kunnen worden voorkomen. Gelet op dit belang en het specifieke karakter van reserveringszones, worden in deze paragraaf de publiekrechtelijke mogelijkheden voor de beheerder om tot ruimtelijke reserveringen over te gaan afzonderlijk besproken.

### 7.7.1 NUT EN NOODZAAK VAN RESERVERINGSZONES

Het Rijk en de provincie geven in de strategische waterplannen de hoofdlijnen van hun waterbeleid aan. De beheerders geven binnen de kaders van de strategische waterplannen in hun beheerplannen aan op welke wijze zij hun beheeropgave willen verwezenlijken. Hoewel de strategische waterplannen van rechtswege worden aangemerkt als structuurvisies op grond van de Wro, levert dat geen afdwingbare ruimtelijke reservering op ten behoeve van in de (nabije) toekomst aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerken. Het reserveren van ruimte voor de toekomstige aanleg en wijziging van waterstaatswerken is echter van cruciaal belang voor de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Niet alle maatregelen kunnen immers tegelijkertijd worden uitgevoerd, zodat sommige maatregelen noodgedwongen verder in de toekomst moeten worden verwezenlijkt.
Door middel van ruimtelijke reserveringen kan worden voorkomen dat zich op de gronden, waarop de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt voorzien, kapitaalintensieve ontwikkelingen voordoen die de toekomstige aanleg of wijziging van een waterstaatswerk kunnen bemoeilijken of kostbaar maken. Een beheerder zal bijvoorbeeld willen voorkomen dat op de gronden die hij in de toekomst wil aanwenden voor de aanleg van een bergingsgebied of de teruglegging van een waterkering een woonwijk wordt aangelegd. In de PKB Ruimte voor de Rivier, waarin korte- en langetermijnmaatregelen zijn opgenomen om het riviergebied weer overeenkomstig de veiligheidsnorm in te richten, zijn dan ook ten behoeve van de uitvoering van de daarin beschreven maatregelen ruimtelijke reserveringen opgenomen.[95] In essentie gaat het bij deze ruimtelijke reserveringen om het vrijwaren van zones of gebieden van nieuwe bebou-

[95] Zie hoofdstuk 6 PKB Ruimte voor de Rivier, Deel 4, 2006.

wing of een uitbreiding van bestaande bebouwing of de aanleg van bepaalde werken.[96]

### 7.7.2 RUIMTELIJKE RESERVERINGEN VOOR WATERSTAATSWERKEN OP GROND VAN DE WATERWETGEVING

#### *7.7.2.1 Beschermingszones en reserveringszones*

De Waterwet voorziet niet expliciet in de bevoegdheid om ten behoeve van de toekomstige aanleg of de wijziging van waterstaatswerken ruimte te reserveren. Wel wordt in de Waterwet het begrip 'beschermingszone' gedefinieerd als een aan een waterstaatswerk grenzende zone waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden.[97] In de legger moet ingevolge art. 5.1 lid 1 Waterwet worden omgeschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Tevens moet daarin een overzichtskaart worden opgenomen waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones staat aangegeven.[98] De beschermingszone (en de omvang daarvan) wordt dus door de vaststelling van de legger in het leven geroepen. De voorschriften en beperkingen die in deze beschermingszones gelden, worden door het Rijk op grond van art. 6.5 sub c Waterwet en door het waterschapsbestuur op grond van de keurbevoegdheid ex art. 56 en 78 lid 1 Waterschapswet in het leven geroepen.

De vraag is of het begrip 'beschermingszone' zodanig kan worden uitgelegd dat in die zone niet alleen activiteiten kunnen worden gereguleerd ter bescherming van het waterstaatswerk, maar eveneens activiteiten kunnen worden gereguleerd ten behoeve van toekomstige aanpassingen van het waterstaatswerk, zoals versterkingen of verleggingen van waterkeringen of de verruiming van een oppervlaktewaterlichaam. Kan, met andere woorden, een bij een waterstaatswerk behorende beschermingszone tevens als reserveringszone worden gebruikt?

Op het eerste gezicht zal deze vraag waarschijnlijk ontkennend moeten worden beantwoord. Gelet op de definitie van 'beschermingszone' is het doel van de beschermingszone namelijk om het waterstaatswerk te beschermen en niet om ruimte te reserveren voor eventuele toekomstige aanpassingen van het waterstaatswerk. Vóór de inwerkingtreding van de Waterwet kwam het echter nogal eens voor dat in de waterschapskeur niet alleen een beschermingszone, maar tevens een reserveringszone was opgenomen. Op grond van de keur konden bepaalde activiteiten die de toekomstige aanleg of wijziging van het waterstaatswerk zouden kunnen bemoeilijken aan een ontheffingsplicht worden onderworpen. Aan de hand van de door de beheerder opgestelde beleidsregels diende vervolgens te worden bepaald of een activiteit al dan niet was toegestaan. In de

---

96 CAW 2004, p. 6. Zie ook: Van Buuren en Laninga-Busch 2005, p. 281-288.
97 Art. 1.1 Waterwet.
98 Zie voor de legger uitgebreider paragraaf 5.2.

jurisprudentie zijn deze reserveringszones en de gebruiksbeperkende voorschriften die daarop van toepassing zijn ten behoeve van toekomstige aanpassingen van waterstaatswerken geaccepteerd.[99]

*7.7.2.2 Ruimtelijke reserveringen voor rijkswaterstaatswerken*

Hoewel organen van het Rijk op grond van de Wro beschikken over bevoegdheden om ruimte te reserveren voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken, kan een belangrijke wijziging door de inwerkingtreding van de Waterwet niet onvermeld blijven. Op grond van art. 2 Wbr was het verboden om zonder vergunning van de Minister van V&W gebruik te maken van een waterstaatswerk door, anders dan waartoe dat werk bestemd is daarin, daarop, daaronder of daarover handelingen te verrichten, waaronder werken te maken of te behouden. De minister had op grond van art. 3 lid 1 Wbr de bevoegdheid om een Wbr-vergunning te weigeren, onder meer in het belang van verruiming of wijziging van bij hem in beheer zijnde waterstaatswerken. De minister had daarmee de mogelijkheid om activiteiten die de toekomstige aanleg of wijziging van een rijkswaterstaatswerk zouden kunnen bemoeilijken of kostbaar zouden kunnen maken, te weren of slechts onder beperkingen toe te staan. Een groot manco van de Wbr was echter dat het gebied waar de Wbr van toepassing was veelal beperkt was tot de waterstaatswerken zelf. Het vergunningstelsel van de Wbr was daarmee niet van toepassing op de aan het waterstaatswerk grenzende gronden, die juist als reserveringszone voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken dienst zouden kunnen doen.[100]

Dit probleem is door de inwerkingtreding van de Waterwet grotendeels opgelost. Ingevolge art. 6.5 sub c Waterwet jo. paragraaf 4 van hoofdstuk 6 van het Waterbesluit is het vergunningenstelsel van de Wbr grotendeels overgenomen, maar het territoriale bereik van het vergunningenstelsel is uitgebreid met aan rijkswaterstaatswerken grenzende beschermingszones.[101] De rijksbeheerder (de Minister van V&W) dient aan de rijkswaterstaatswerken grenzende beschermingszones alsmede de omvang daarvan op grond van art. 5.1 lid 1 Waterwet op te nemen in de legger. De rijksbeheerder heeft in zoverre de bevoegdheid om de territoriale reikwijdte van het vergunningenstelsel te bepalen. Uit de Waterwet vloeit immers niet voort dat bij de toedeling van het beheer van watersystemen aan het Rijk als bedoeld in art. 3.1 lid 1 Waterwet ook de beschermingszones moeten worden aangegeven. Aangezien beschermingszones geen onderdeel uitmaken van het watersysteem, zoals dat is omschreven in art. 1.1 Waterwet, ligt dat ook niet voor de hand. De bevoegdheid om op grond van art. 6.5 sub c Waterwet bij AMvB regels te stellen blijft vanwege de definitie die aan het begrip 'beschermingszone' wordt gegeven in dat geval wel beperkt tot de aan bestaande waterstaatswerken grenzende gronden.

---

[99] Rechtbank Den Haag 5 december 2006, *LJN* AZ5796 en Rechtbank Middelburg 29 januari 2008, *Awb* 07/389.

[100] Zie ook CAW 2004, p. 19-20.

[101] Zie art. 1.1 Waterwet.

Voor zover de rijksbeheerder ruimte wil reserveren voor de toekomstige aanleg of wijziging van rijkswaterstaatswerken die niet direct grenzen aan een rijkswaterstaatswerk, is hij afhankelijk van de Minister van VROM, die op grond van bevoegdheden op grond van de Wro gronden voor dat doel kan reserveren of laten reserveren. In hoofdstuk 10 zal in worden gegaan op de mogelijkheden om met behulp van de Wro ruimtelijke reserveringen ten behoeve van toekomstige waterstaatswerken in het leven te roepen.

#### *7.7.2.3 Ruimtelijke reserveringen voor waterstaatswerken in beheer bij het waterschap*

De juridische grondslag voor de bevoegdheid van het waterschap om reserveringszones langs waterstaatswerken vast te stellen, moet worden gevonden in de bevoegdheid van het waterschapsbestuur om waterschapsverordeningen en leggers vast te stellen. In de keur is de inhoudelijke normstelling opgenomen; in de legger wordt de fysieke reikwijdte van die normstelling bepaald. Oftewel het verbod om bepaalde activiteiten behoudens ontheffing te verrichten wordt opgenomen in de keur; de legger bepaalt de locatie waar het ontheffingenstelsel van toepassing is.

De autonome verordenende bevoegdheid wordt op grond van art. 56 jo. art. 78 lid 1 Waterschapswet aan het algemeen bestuur van het waterschap toegekend. In de keur kunnen op grond van deze bepaling uitsluitend voorschriften worden opgenomen ter behartiging van de *taken* die het waterschap bij de reglementaire provinciale verordening zijn opgedragen. De aan het waterschap opgedragen taken bepalen derhalve de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur. De taken die op grond van art. 2 lid 1 Waterschapswet bij provinciale reglementaire verordening aan het waterschap dienen te worden opgedragen, betreffen de zorg voor het watersysteem of onderdelen daarvan, voor zover die zorg niet aan het Rijk is opgedragen.[102] Onder de zorg voor het watersysteem valt onder meer de zorg voor de waterkering.[103]

Voor zover kan worden betoogd dat het weren van activiteiten die de toekomstige aanleg of wijziging van een waterstaatswerk kunnen bemoeilijken of kostbaar maken behoort tot de zorg voor het watersysteem, is het waterschapsbestuur bevoegd om reserveringszones in het leven te roepen waarbinnen dergelijke activiteiten kunnen worden gereguleerd. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, lagere rechters en de Kroon kan worden opgemaakt dat er

---

[102] Zie art. 3.2 lid 1 Waterwet jo. art. 2 lid 2 jo. 1 lid 2 Waterschapswet.

[103] Voorheen werd op grond van art. 1 lid 2 Waterschapswet (oud) hetzij de zorg voor de waterkering hetzij de zorg voor de waterhuishouding hetzij beide aan het waterschap opgedragen. Het gebruik van de term 'zorg voor het watersysteem' benadrukt volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel modernisering Waterschapsbestel dat de tot op heden afzonderlijk benoemde taken een nauwe onderlinge samenhang kennen en als één integrale taak moeten worden uitgevoerd. Tevens wordt daarmee het 'all-in'-karakter van de waterschappen in de wet verankerd. Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 10.

met reservering van gronden voor de *toekomstige* aanleg of wijziging van waterstaatswerken een waterstaatsbelang is gediend.
Daarbij kan onder meer worden verwezen naar de uitspraak van 28 januari 2004 van de Afdeling, waarin zij van oordeel is dat het vrijhouden van het profiel van de vrije ruimte ten behoeve van dijkverbetering en de inrichting van beschermings- en kernzones waterstaatkundige belangen zijn.[104] Ook uit een KB van 25 mei 1975 kan worden afgeleid dat de keurwetgever ten behoeve van toekomstige werkzaamheden op grond van de autonome verordenende bevoegdheid gronden kan reserveren, al moet daarbij worden opgemerkt dat het in die zaak ging om een zoetwaterkanaal waarvan het ontwerptracé reeds was vastgesteld. Dat laatste doet echter geen afbreuk aan de principiële overweging van de Kroon dat op grond van de autonome verordenende bevoegdheid ten behoeve van toekomstige werkzaamheden met betrekking tot waterstaatswerken reserveringszones kunnen worden vastgesteld. De Kroon overweegt:

> 'dat, ten einde hierin te voorzien, de aanleg van een kanaal wordt beoogd, dat nabij Waddinxveen op de Gouwe en nabij Voorburg op het Rijn- Schiekanaal zal aansluiten en waarvan het trace bij besluit van Provinciale Staten van Zuid-Holland van 16 juni 1972 voorlopig is vastgesteld;
> dat de door de verenigde vergadering van Delfland bij haar besluit van 30 november 1972 vastgestelde keur ten doel heeft de stroken grond en water van bedoeld trace te beschermen tegen activiteiten, die ten gevolge zouden kunnen hebben, dat deze stroken minder geschikt worden voor de aanleg van het kanaal;
> dat op grond van een en ander de omstreden keur het huishoudelijk belang dient van het Hoogheemraadschap Delfland en derhalve niet in strijd is met het bepaalde in artikel 1 der Keurenwet [vgl. huidige art. 56 Waterschapswet, FG].'[105]

Dat de taakomschrijving van het waterschap in de reglementaire verordening daarbij ook nog van belang is, kan worden opgemaakt uit de uitspraak van de Rechtbank Middelburg van 29 januari 2008. De rechtbank overweegt allereerst dat de zorg voor de waterkering een formeel wettelijke taak is, die niet beperkt is tot de waterkering in fysieke zin. Verder leidt de rechtbank uit de bij reglementaire verordening opgedragen taak om de waterkering overeenkomstig de veiligheidsnorm van art. 3 Wwk (oud) te beheren af dat aan die taak inherent is dat rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen en de in verband daarmee noodzakelijke versterkingen van waterkeringen. Ook uit het feit dat volgens de reglementaire verordening het profiel van de vrije ruimte (de ruimte rond een waterkering die in de legger is opgenomen als zijnde benodigd voor toekomstige versterking van de waterkering) op situatietekeningen dient te worden aangegeven, maakt de rechtbank op dat de aan het waterschap opgedragen taak breder is dan alleen de zorg voor de bestaande fysieke waterkering. Het anticiperen op toekomstige negatieve ontwikkelingen voor de waterkering en het

---

[104] ABRvS 28 januari 2004, *AB* 2004, 116.
[105] KB van 25 mei 1975, *BR* 1976, 41 en *AB* 1975, 285.

voorkomen van hoge kosten die in dat verband waarschijnlijk gemaakt moeten worden, vallen volgens de rechtbank eveneens onder die taak.[106]
Gelet op de bovenstaande jurisprudentie, maar ook op de ruime doelstelling van art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet,[107] kan worden verdedigd dat het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen door middel van het reserveren van ruimte voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken tot de zorg voor de watersystemen kan worden gerekend.
Mogelijk probleem is echter dat het volgens de definitie van het begrip beschermingszone moet gaan om een zone grenzend aan het waterstaatswerk. Daarvan is bij niet alle reserveringszones sprake. Dat hoeft mijns inziens echter geen onoverkomelijke problemen op te leveren, aangezien de reserveringszone op de autonome verordenende bevoegdheid van het waterschapsbestuur kan worden gebaseerd. Verdedigd kan immers worden dat ook bij het reserveren van ruimte voor de toekomstige aanleg van een nieuw waterstaatswerk sprake is van de behartiging van de aan het waterschap opgedragen taak om zorg te dragen voor het watersysteem. In de keur zelf kan dus de omvang van de reserveringzone op schrift en/of kaart worden vastgelegd. Deze reserveringszone kan in dat geval niet worden beschouwd als een beschermingszone als bedoeld in art. 1.1 Waterwet en hoeft als zodanig dus ook niet in de legger te worden opgenomen.

Het waterschapsbestuur zal de noodzaak en de omvang van een reserveringszone moeten onderbouwen. Dat kan onder meer aan de hand van wetenschappelijke rapporten over de te verwachten waterstandstijgingen, klimaatscenario's e.d. Vanzelfsprekend zal het waterschapsbestuur het belang dat gediend is met de reservering zorgvuldig moeten afwegen tegen de belangen van derden.[108]
Het waterschapsbestuur heeft een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van de keur en de legger. Ingevolge art. 78 lid 1 Waterschapswet stelt het algemeen bestuur immers de verordeningen vast *die het nodig oordeelt* voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen. In administratief beroep toetsen gedeputeerde staten of de keur in strijd is met het recht of het algemeen belang.[109] Daarbij dienen zij een zekere terughoudendheid te betrachten, zo kan worden opgemaakt uit de jurisprudentie van de Afdeling. In haar uitspraak van 16 juli 2008 oordeelt de Afdeling over de aan het waterschapsbestuur toekomende beleidsvrijheid:

---

106 De Rechtbank Middelburg merkt de financiële aspecten van het voorkomen van nieuwe permanente werken in de beschermingszone aan als waterstaatkundige belang. Rechtbank Middelburg 29 januari 2008, *Awb* 07/389, r.o. 4.3.4.

107 Art. 1.1 jo. art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet.

108 De keur is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, zodat de wettelijke en buitenwettelijke normen voor besluiten daarop van toepassing zijn.

109 Art. 1.8 sub F van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2) voorziet in de afschaffing van het administratief beroep voor waterschapsbesluiten. Daardoor staat ook geen beroep bij de bestuursrechter meer open tegen de beslissing op administratief beroep betreffende de keur.

> 'Terecht heeft de rechtbank overwogen dat het waterschap binnen de provinciale beleidskaders bij het vaststellen van de keur een grote mate van beleidsvrijheid toekomt.'[110]

De bestuursrechter dient de beslissing van gedeputeerde staten op administratief beroep eveneens terughoudend te toetsen. In de eerste plaats omdat de bestuursrechter slechts een rechtmatigheidstoets en geen doelmatigheidstoets verricht.[111] In de tweede plaats omdat het hier gaat om de toetsing van een algemeen verbindend voorschrift, waarbij de Afdeling, gelet op haar positie en functie in het staatsbestel, een nog terughoudendere (doelmatigheids)toetsing aan de dag lijkt te leggen.[112] De bestuursrechter zal een beslissing op administratief beroep op grond waarvan de reserveringszones in de keur gehandhaafd blijven uitsluitend vernietigen, wanneer hij van oordeel is dat het reguleren van activiteiten ter reservering van ruimte voor de toekomstige waterstaatswerken kennelijk onredelijk is. Daarbij moet bovendien in ogenschouw worden genomen dat niet bij voorbaat alle activiteiten binnen de reserveringszone zijn verboden, aangezien van het verbod ontheffing kan worden verleend. Bij de ontheffingverlening zal een nadere belangenafweging moeten plaatsvinden of het in het concrete geval noodzakelijk is of een activiteit, gelet op het belang dat met de reserveringszone wordt gediend, al dan niet kan worden toegestaan. Voor zover een ontheffing niet of slechts onder beperkingen kan worden verleend, is nog van belang dat de schade die daardoor wordt geleden en die redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van een derde behoort te blijven, op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking komt.[113]

*7.7.2.4 De juridische status van de legger*

Zoals reeds is opgemerkt kan in de legger de exacte omvang van de reserveringszone worden vastgelegd, waarbinnen het in de keur of het Waterbesluit opgenomen verbod tot het verrichten van de daarin beschreven activiteiten geldt behoudens de toestemming van de beheerder. De legger concretiseert in dat geval de in de keur of het Waterbesluit opgenomen verbodsnorm naar plaats. Daarmee is de legger ook gericht op rechtsgevolg en dus ook een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. De legger is geen persoonsgerichte of zaaksgerichte beschikking, maar is een concretiserend besluit van algemene strekking. De legger is geen algemeen verbindend voorschrift, omdat deze geen zelfstandige normstelling bevat, maar uitsluitend bepaalt op welke locatie ontheffingenstelsel van

---

110 ABRvS 16 juli 2008, zaaknrs. 200707032/1 en 200707036/1. Vgl. ABRvS 27 juni 2007, *AB* 2007, 243, m.nt. A. van Hall, *JB* 2007, 164, m.nt. M. Rongen.

111 ABRvS 9 mei 1996, *AB* 1996, 93.

112 BRvS 22 juni 2005, *AB* 2006, 4, m.nt. P. van Duijvenvoorde en G.A.C.M. van Ballegooij en ABRvS 18 juli 2001, *AB* 2003, 340 m.nt. LD. De Afdeling heeft zich wat betreft de omvang van de toetsing van algemeen verbindende voorschriften aangesloten bij het oordeel van de Hoge Raad in het *Landbouwvliegers*-arrest: HR 16 mei 1986, *NJ* 1987, 251, m.nt. MS en *AB* 1986, 574 m.nt. PvB.

113 Zie bijvoorbeeld Rechtbank *Middelburg* 29 januari 2008, *Awb* 07/389. Zie ook ABRvS 5 juli 2006, *AB* 2006, 260, m.nt. A. van Hall. Zie paragraaf 11.4.4.

de keur van toepassing is. Beroep bij de bestuursrechter tegen de legger is dan ook niet op grond van art. 8:2 sub a Awb uitgesloten. Evenmin is de legger vermeld op de negatieve lijst van art. 8:5 Awb, zodat er tegen de legger de reguliere bestuursrechtelijke rechtsmiddelen van bezwaar (bij het algemeen bestuur), beroep (bij de rechtbank) en hoger beroep (bij de Afdeling bestuursrechtspraak) openstaan. Zoals reeds is opgemerkt betreft het hier niet de onderhoudslegger als bedoeld in art. 78 lid 2 Waterschapswet, zodat tegen de vaststelling van de legger door het waterschapsbestuur als bedoeld in art. 5.1 Waterwet geen administratief beroep bij gedeputeerde staten openstaat.[114]

## 7.8 STURINGS- EN TOEZICHTSINSTRUMENTEN VAN HET RIJK EN DE PROVINCIES

In de voorgaande paragrafen is naar voren gekomen dat normoverschrijdend gebruik van waterstaatswerken en aangrenzende beschermingszones in beheer bij het waterschap en activiteiten binnen reserveringszones kunnen worden gereguleerd op grond van de keur (al dan niet in combinatie met de legger). Het Rijk en de provincie kunnen echter van oordeel zijn dat de vaststelling van de keur en/of de legger en het verlenen van ontheffingen in strijd is met het nationale of provinciale beleid. In deze paragraaf wordt onderzocht op welke wijze de organen van de provincie en het Rijk de vaststelling van de keur en de legger door het waterschapsbestuur kunnen beïnvloeden.

### 7.8.1 ALGEMENE INSTRUCTIES

Bij AMvB en provinciale verordening kunnen algemene instructies worden geven met betrekking tot de vaststelling en de inhoud van plannen en besluiten van het waterschapsbestuur. Het waterschapsbestuur zal deze regels in acht moeten nemen. Deze algemene regels kunnen dus ook betrekking hebben op het vaststellen van de keur en de legger alsmede het verlenen en weigeren van keurontheffingen door het waterschapsbestuur. Stelt het waterschapsbestuur plannen of besluiten vast in strijd met deze algemene instructies dan is het plan of besluit in strijd met het recht genomen.

### 7.8.2 AANWIJZINGSBEVOEGDHEID

Zowel de Minister van V&W als gedeputeerde staten kunnen hun reguliere toezichtsinstrumenten uit de Waterwet en de Waterschapswet aanwenden om de

---

[114] Tegen de onderhoudslegger staat alvorens beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld ingevolge art. 153 lid 1 sub b Waterschapswet administratief beroep bij gedeputeerde staten open. Art. 1.8 sub F van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2) voorziet overigens in afschaffing van het administratief beroep voor waterschapsbesluiten, waardoor op de onderhoudslegger de bezwaarschriftprocedure van toepassing wordt.

uitoefening van bevoegdheden door het waterschapsbestuur te sturen of te corrigeren. Het gaat dan om de bevoegdheid om het waterschapsbestuur met betrekking tot de uitoefening van die bevoegdheden een aanwijzing te geven. De aanwijzing kan betrekking hebben op de uitoefening van alle bevoegdheden van het waterschapsbestuur, waaronder ook de uitoefening van de verordenende bevoegdheid, de bevoegdheid om een legger vast te stellen en de bevoegdheid om keurontheffingen te verlenen.
Wanneer gedeputeerde staten of de Minister van V&W zich niet kunnen vinden in de keur en/of de legger of een besluit omtrent keurontheffing, kunnen zij op grond van 3.12 Waterwet aan het waterschapbestuur een (reactieve) aanwijzing geven op grond waarvan het waterschapsbestuur de keur en de legger conform de aanwijzing zullen moeten aanpassen. Gedeputeerde staten en de minister kunnen de keur en/of de legger plaatsvervangend vaststellen indien het waterschapsbestuur de aanwijzing niet opvolgt.
Een aanwijzing kan door gedeputeerde staten echter uitsluitend worden gegeven indien een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert. De parlementaire geschiedenis geeft geen uitsluitsel wat nu precies hieronder moet worden verstaan. Gelet op de taak die gedeputeerde staten hebben bij de afstemming van waterbeleid en ruimtelijk beleid,[115] is het mijns inziens mogelijk dat zij besluiten van het waterschapsbestuur die in strijd zijn met het provinciale ruimtelijk beleid treffen door een (reactieve) aanwijzing als bedoeld in art. 3.12 Waterwet.[116] Gedeputeerde staten zouden daarbij kunnen stellen dat de desbetreffende besluiten van het waterschapbestuur verdergaande beperkingen opleggen dan in het kader van een doelmatig waterbeheer noodzakelijk is. Een goede afstemming tussen strategisch waterbeleid en ruimtelijk beleid kan voorkomen dat het waterschapsbestuur dergelijke besluiten neemt.[117]
De Minister van V&W kan aanwijzingen geven wanneer internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. De minister dient ten aanzien van de waterschapsbesturen terughoudend van deze bevoegdheid gebruik te maken. Het bestuurlijke toezicht op de waterschapsbesturen is immers primair een taak van de gedeputeerde staten. Als de minister de waterschapsbesturen al wil sturen dient hij dat bij voorkeur te doen door middel van een getrapte aanwijzing, dat wil zeggen een aanwijzing aan gedeputeerde staten die inhoudt dat zij de waterschapsbesturen op een bepaalde wijze moeten aansturen.

### 7.8.3 SPONTANE SCHORSING EN VERNIETIGING

Gedeputeerde staten kunnen de besluiten van het waterschapsbestuur, waaronder ook de vaststelling van een keur en/of een legger en de besluiten omtrent ontheffingverlening, wegens strijd met het recht of het algemeen belang schor-

---

[115] De memorie van toelichting heeft het over de provincie als regisseur van het water- en omgevingsbeleid.
[116] Een aanwijzing op grond van de Waterwet kan zowel proactief als reactief van aard zijn. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 29.
[117] Zie hoofdstuk 4.

sen of vernietigen.[118] De grond 'strijd met het algemeen belang' is dusdanig ruim omschreven dat strijd met het provinciale ruimtelijke beleid daaronder mede kan worden begrepen. Het uitoefenen van deze bevoegdheid wordt echter beschouwd als een zeer zwaar middel, zodat er dan ook nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Anders dan de aanwijzingsbevoegdheid is het schorsings- en vernietigingsrecht uitsluitend negatief van karakter.

### 7.8.4 ADMINISTRATIEF BEROEP TEGEN DE KEUR

Gedeputeerde staten kunnen ook invloed uitoefenen op de inhoud van de keur in het kader van een door derdebelanghebbenden aangespannen rechtsbeschermingsprocedure. Tegen de keur staat namelijk administratief beroep open,[119] zodat gedeputeerde staten wanneer zij het beroep gegrond achten de keur kunnen vernietigen en voor zover nodig in plaats van het vernietigde besluit een nieuw besluit kunnen nemen.[120] Voor zover de reserveringszone uitsluitend door de keur in het leven is geroepen en door gedeputeerde staten wordt vernietigd, kan het nieuwe besluit zowel betrekking hebben op het ontheffingstelsel als op de plaats waar dat ontheffingstelsel geldt.
Wordt de plaats waar het ontheffingstelsel van toepassing is bepaald door de legger, dan ligt de situatie anders. Omdat tegen de legger geen administratief beroep openstaat, kunnen gedeputeerde staten de legger niet in administratief beroep plaatsvervangend vaststellen. Wanneer gedeputeerde staten het niet eens zijn met de omvang van de reserveringszones zullen zij dan ook gebruik moeten maken van ofwel hun aanwijzingsbevoegdheid ofwel hun bevoegdheid om besluiten van het waterschap spontaan te vernietigen. Bij spontane vernietiging zullen zij de legger geheel of gedeeltelijk moeten vernietigen zonder dat zij daar een eigen besluit voor in de plaats kunnen stellen. Ook als tegen de keur geen administratief beroep is ingesteld, zullen gedeputeerde staten van bovengenoemde instrumenten gebruik moeten maken om de vaststelling van reserveringszones door de waterschapsbesturen te beïnvloeden.
Indien administratief beroep tegen de keur zou komen te vervallen, zoals in het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet wordt voorzien,[121] dan zullen gedeputeerde staten van hun andere toezicht- en sturingsinstrumenten gebruik moeten maken om de inhoud van de keur te beïnvloeden.

---

[118] Zie art. 156 en 158 Waterschapswet jo. art. 10:35 Awb.

[119] Indien het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2) tot wet wordt verheven, zal de mogelijkheid om tegen de keur administratief beroep in te stellen bij gedeputeerde staten uit de Waterschapswet verdwijnen. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid om beroep in stellen tegen de beslissing op administratief beroep bij de bestuursrechter (zie art. 1.8 onder F).

[120] Zie art. 7:25 Awb.

[121] Art. 1.8 onder F van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2 en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 68.

### 7.8.5 VERGUNNINGPLICHT BIJ AMVB

Ondanks het feit dat het waterschap beheerder is van een watersysteem of onderdeel daarvan, kan ingevolge art. 6.5 Waterwet bij AMvB het gebruik van het watersysteem worden gereguleerd. Dat is echter uitsluitend mogelijk indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen daartoe nopen. Evenals van de aanwijzingsbevoegdheid dient van deze bevoegdheid terughoudend gebruik te worden gemaakt.

## 7.9 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is onderzocht welke publiekrechtelijke instrumenten de waterbeheerder ter beschikking staan om activiteiten te reguleren die een (verdere) overschrijding van de normen voor wateroverlast en overstromingen tot gevolg kunnen hebben. Het betreft activiteiten die een destabiliserend effect kunnen hebben op waterstaatswerken en activiteiten die de bergings- en afvoercapaciteit van het watersysteem kunnen beperken. Omdat de wateroverlastnormen, anders dan de veiligheidsnormen en normen voor de niet-primaire waterkeringen, rechtstreeks gekoppeld zijn aan bepaalde categorieën van grondgebruik, kunnen ook wijzigingen van het grondgebruik leiden tot normoverschrijdingen. Een wijziging van het grondgebruik kan er immers toe leiden dat er voor het desbetreffende gebied een strengere norm van toepassing wordt, waardoor de inrichting van het watersysteem niet meer voldoet aan de nieuwe norm, terwijl het watersysteem vóór de gebruikswijziging nog wel aan de norm voldeed. Zo geldt voor stedelijk gebied doorgaans een strengere norm dan voor agrarisch gebruik. Een wijziging van agrarisch grondgebruik in stedelijk grondgebruik heeft in dat geval tot gevolg dat er een strengere norm gaat gelden, waarop de bergings- en afvoercapaciteit van het watersysteem niet is ingericht. In dat geval is er dus sprake van een normoverschrijding ten gevolge van de wijziging van het grondgebruik.

Geconcludeerd kan worden dat de watersysteembeheerders over voldoende publiekrechtelijke instrumenten beschikken om normoverschrijdende activiteiten te reguleren. De rijksbeheerder heeft op grond van art. 6.5 sub c Waterwet de bevoegdheid om bij AMvB een vergunningplicht in het leven te roepen voor handelingen ten aanzien van de waterstaatswerken die bij hem in beheer zijn en de aangrenzende beschermingszones. De vergunningplicht kan bij diezelfde AMvB eventueel worden vervangen door algemene regels. In het Waterbesluit is voor handelingen ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen (art. 6.8 Waterbesluit) en waterkeringen (art. 6.10 Waterbesluit) in beheer bij het Rijk, inclusief de daaraan grenzende beschermingszones, een dergelijke vergunningplicht in het leven geroepen. Ook voor het gebruik van de Noordzee en het strand geldt een vergunningplicht (art. 6.9 Waterbesluit). Voor handelingen ten aanzien van bergingsgebieden, die eventueel ook deel kunnen uitmaken van een watersysteem in beheer bij het Rijk, bevat het Waterbesluit echter (nog) geen vergun-

ningplicht. Indien het Rijk overgaat tot het aanwijzen van bergingsgebieden zal die vergunningplicht alsnog in het Waterbesluit moeten worden gecreëerd om activiteiten met het oog op het goed functioneren van het bergingsgebied te kunnen reguleren.
De Minister van V&W is bevoegd om de watervergunning te verlenen. Voor de verlening van watervergunningen voor handelingen ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen heeft de minister de Beleidsregel grote rivieren vastgesteld. De Bgr geeft een afwegingskader voor activiteiten inzake het gebruik van de rijkswateren en de bijbehorende oevers. Afhankelijk van de locatie waar de activiteit wordt uitgevoerd gelden verschillende voorwaarden. Onderscheid wordt gemaakt tussen een *bergend* en een *stroomvoerend* regime, waarbij het stroomvoerend regime het meest strenge toetsingskader is. Handelingen in het bergend regime kunnen worden toegestaan als ze aan de algemene voorwaarden voldoen en als het verlies aan bergingscapaciteit wordt gecompenseerd. Handelingen in het stroomvoerend regime worden niet toegestaan, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang of zwaarwegend bedrijfseconomisch belang en de activiteit niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd; een functieverandering binnen bestaande bebouwing of een activiteit die per saldo meer ruimte voor de rivier oplevert op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie. Voor riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime geldt hetzelfde minder strenge toetsingkader als voor handelingen in het bergend regime.
De Bgr is een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb, zodat de minister bij zijn beslissing op een aanvraag om een watervergunning niet van de Bgr kan afwijken, tenzij de belangen van derden onevenredig worden geschaad in vergelijking met de door de Bgr te dienen doelen. De Bgr heeft dan ook een belangrijke functie bij de regulering van normoverschrijdende handelingen.
Ook voor de verlening van watervergunningen voor het gebruik van de Noordzee en het strand heeft de Minister van V&W een beleidsregel vastgesteld: de Beleidslijn Kust. Ook deze beleidsregel geeft een afwegingskader voor het toestaan van ingrepen ten aanzien van de Noordzee en het strand. Het afwegingskader is gericht op een dynamisch handhaven van de kustlijn, waarbij verharding zo veel mogelijk moet worden voorkomen. De ingrepen mogen geen belemmering vormen voor onderhoud, veiligheid en toekomstige versterkingen van primaire waterkeringen (tot 200 jaar) en voor het meegroeien met de zeespiegel. In bestaand bebouwd gebied worden ingrepen onder deze voorwaarden toegestaan (ja, mits). Voor onbebouwd gebied worden ingrepen in beginsel niet toegestaan, tenzij het om kleine ingrepen gaat die niet van invloed zijn op de veiligheid of om voorzieningen van openbaar belang.

Voor zover watersystemen of onderdelen daarvan niet in beheer zijn bij het Rijk, worden de waterschappen ingevolge art. 3.2 Waterwet met inachtneming van art. 2 lid 2 Waterschapswet bij provinciale verordening als beheerders aangewezen. Voor zover de waterschappen primaire waterkeringen in beheer hebben, hebben ook zij voldoende bevoegdheden om handelingen die een overschrijding van de veiligheidsnormen tot gevolg kunnen hebben te reguleren. De bevoegdheden van het waterschapsbestuur vinden hun grondslag in art. 56 lid 1 en art.

78 lid 1 Waterschapswet. Op grond van deze bepalingen heeft het waterschapsbestuur de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen, voor zover het bestuur dat ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken nodig acht. Het waterschap heeft onder meer tot taak om de watersystemen of onderdelen daarvan die bij provinciale verordening bij hem in beheer zijn gegeven overeenkomstig de geldende normen voor wateroverlast en overstromingen in te richten en ingericht te houden. Met deze taak is ook de bevoegdheid gegeven om activiteiten, die (verdere) normoverschrijdingen tot gevolg kunnen hebben, met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen te reguleren. Die regulering kan geschieden door het verbieden van bepaalde activiteiten, behoudens een door het waterschapbestuur verleende ontheffing, maar een algeheel verbod om bepaalde activiteiten te verrichten is ook mogelijk.

Ook wijzigingen van grondgebruik die kunnen leiden tot een (verdere) overschrijding van de wateroverlastnormen kunnen mijns inziens dan ook worden gereguleerd in de keur. Het waterschapsbestuur zou daartoe de bepaling met de volgende strekking in de keur kunnen opnemen:

> Het is verboden om het gebruik van gronden zodanig te wijzigen dat daardoor de normen voor wateroverlast als bedoeld in art. 2.8 Waterwet zouden kunnen worden overschreden of een bestaande overschrijding van die normen verder zou kunnen toenemen.

Hierbij past de kanttekening dat niet iedere gebruikswijziging onder het verbod valt. Alleen gebruikswijzigingen waaraan in de provinciale verordening een strengere norm is toegekend vallen eronder. De keur zal bovendien moeten voorzien in de bevoegdheid voor het dagelijks bestuur om ontheffing van het verbod te verlenen. Ontheffing van het verbod kan worden verleend wanneer blijkt dat het watersysteem na een relevante wijziging van het grondgebruik voldoet aan de norm of als een normoverschrijding met behulp van compenserende maatregelen ongedaan kan worden gemaakt. Zo nodig kan aan de keurontheffing een voorschrift worden verbonden op grond waarvan de ontheffinghouder verplicht wordt de normoverschrijding ongedaan te maken. Daarbij kan worden gedacht aan het creëren van extra bergingscapaciteit door middel van de aanleg of verruiming van een oppervlaktelichaam.

Naar mijn oordeel kunnen de waterschapsbesturen op grond van hun autonome verordenende bevoegdheid in de keur (al dan niet in combinatie met de legger) gebieden aanwijzen waarbinnen activiteiten die de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken kunnen belemmeren of kostbaar kunnen maken, aan een ontheffingstelsel kunnen worden onderworpen. De zorg voor watersystemen ten behoeve waarvan het waterschapsbestuur autonome verordeningen kan vaststellen, omvat immers mede het voorkomen van deze activiteiten. In de jurisprudentie kunnen hiervoor ook aanknopingspunten worden gevonden, waarbij onder meer kan worden gewezen op de uitspraak van de

Kroon van 25 mei 1975 betreffende het zoetwaterkanaal en de uitspraak van de Rechtbank Middelburg van 29 januari 2008.
Voor zover de reserveringszones grenzen aan het waterstaatswerk kunnen deze waarschijnlijk gerekend worden tot de beschermingszones als bedoeld in art. 1.1 Waterwet. Deze zones moeten in de legger als bedoeld in art. 5.1 Waterwet worden opgenomen. Aangezien art. 6.5 sub c Waterwet de bevoegdheid geeft om ook activiteiten binnen de aan het waterstaatswerk grenzende beschermingszone te reguleren, heeft de rijksbeheerder de bevoegdheid om reserveringszones vast te stellen voor zover deze grenzen aan een rijkswaterstaatswerk. In de keur of het Waterbesluit kunnen vergunningplichtigen of algemene regels met betrekking tot het waterstaatswerk en de aangrenzende beschermingszone worden opgenomen. In de legger kan dan worden aangegeven waar deze vergunningplichtigen of regels van toepassing zijn.
Grenst een reserveringszone niet aan een bestaand waterstaatswerk, dan kan deze zone geen beschermingszone in de zin van de Waterwet zijn. Omdat de rijksbeheerder in de Waterwet uitsluitend de bevoegdheid heeft om regels te stellen voor activiteiten ten aanzien van waterstaatswerken en aangrenzende beschermingszones, bestaat er in zoverre voor de rijksbeheerder geen bevoegdheid om reserveringszones vast te stellen. Voor het waterschapsbestuur geldt dat niet. Gelet op de ruim geformuleerde autonome verordenende bevoegdheid, kan het waterschapsbestuur mijns inziens ook reserveringszones die niet grenzen aan een waterstaatswerk in het leven roepen.
Vanzelfsprekend zal het vastleggen van reserveringszones moeten worden gemotiveerd en zal het belang van het onbelemmerd uitvoeren van toekomstige waterstaatswerken moeten worden afgewogen tegen alle andere daarbij betrokken belangen. Daarbij is van belang dat er van het verbod ontheffing kan worden verleend, zodat er per geval een belangenafweging kan worden gemaakt ten aanzien van de vraag of een bepaalde activiteit, gelet op het belang van het vrijhouden van de reserveringszone, al dan niet kan worden toegestaan. Voor zover die belangenafweging ten gunste van het watersysteembelang uitvalt, kan de eventuele schade die daaruit voortvloeit op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking komen.[122]

*Dwingende weigeringsgronden en compenserende maatregelen*
Zowel voor de watervergunning als de keurontheffing geldt dat deze door het bevoegde orgaan moet worden geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet.[123] De drie typen

[122] Zie hoofdstuk 11.
[123] Zie art. 6.17 jo. art. 6.11 Waterwet. Hoewel de keurontheffing en de watervergunning een verschillende wettelijke grondslag hebben, namelijk de Waterwet respectievelijk de Waterschapswet, bepaalt art. 6.11 Waterwet dat paragraaf 2 van hoofdstuk 6 van de Waterwet niet alleen van toepassing is op de watervergunning, maar tevens op keurontheffingen voor zover deze betrekking hebben op handelingen in een watersysteem of beschermingszone. In die paragraaf zijn onder meer de weigerings- en intrekkingsgronden

normen voor wateroverlast en overstromingen moeten mijns inziens worden beschouwd als een concretisering van de in art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet genoemde doelstelling, zodat aan de hand van die normen moet worden bepaald of de verlening van een vergunning of ontheffing verenigbaar te achten is met deze doelstelling. Indien ten gevolge van een activiteit normen worden overschreden, zal de watervergunning of keurontheffing naar mijn oordeel dan ook moeten worden geweigerd. Dat is alleen anders als aannemelijk is dat de normoverschrijding ongedaan kan worden gemaakt en de verplichting daartoe als voorschrift aan de watervergunning of keurontheffing wordt verbonden. Door het verbinden van een voorschrift aan de vergunning of ontheffing om de normoverschrijding ongedaan te maken, wordt de verlening van de vergunning als het ware verenigbaar gemaakt met de doelstelling van art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet. Het overtreden van een aan de watervergunning of keurontheffing verbonden voorschrift wordt door art. 6.16 lid 3 Waterwet uitdrukkelijk verboden, zodat tegen het niet voldoen aan de compensatieplicht zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhavend kan worden opgetreden.
Het verdient aanbeveling om de compensatieplicht bij opschortende voorwaarde op te leggen, zodat de normoverschrijdende activiteit pas kan worden uitgevoerd nadat de compenserende maatregelen zijn getroffen. Dit biedt de waterbeheerder de garantie dat er geen normoverschrijding ontstaat, wanneer de vergunde activiteit wordt uitgevoerd. Wordt niet gekozen voor een opschortende voorwaarde, dan kan de vergunninghouder de normoverschrijdende activiteit reeds uitvoeren zonder dat de compenserende maatregelen zijn getroffen. Als de vergunninghouder zijn aan de watervergunning (of keurontheffing) verbonden compensatieverplichting verzuimt, zal de waterbeheerder handhavend moeten optreden tegen de overtreding van het voorschrift waarin de compensatieverplichting is opgenomen. In de tussentijd is er wel sprake van een ongeoorloofde normoverschrijding. De aanvrager en waterbeheerder kunnen daarbij overleggen welke (compenserende) maatregelen in de vergunning of ontheffing zullen worden voorgeschreven, maar uiteindelijk beslist de waterbeheerder daarover. De voorgeschreven maatregelen zullen wel reëel moeten zijn; dat wil zeggen dat voldoende aannemelijk moet zijn dat de vergunninghouder in staat is om de voorgeschreven maatregelen te treffen. Daarbij zal moeten worden bezien of het aannemelijk is dat de vergunninghouder de benodigde gronden kan aanwenden voor het treffen van de voorgeschreven compenserende maatregelen.
Tevens zal moeten worden onderzocht in hoeverre het planologische regime of andere regelgeving in de weg zou kunnen staan aan de uitvoering van voorgeschreven maatregelen. Het voorschrijven van maatregelen is weinig zinvol wanneer bij voorbaat onaannemelijk is dat de gronden waarop de compenserende maatregelen moeten worden getroffen daarvoor kunnen worden gebruikt of dat een benodigde publiekrechtelijke toestemming voor het treffen van die maatregelen zal worden verkregen. De vergunning zal in dat geval moeten

---

alsmede de bevoegdheid om aan de watervergunning beperkingen en voorschriften te verbinden, te wijzigen en aan te vullen, opgenomen.

worden geweigerd, tenzij er alternatieve compenserende maatregelen mogelijk zijn, waarvan wel aannemelijk is dat deze door de vergunninghouder kunnen worden getroffen.
Voor zover de compenserende maatregelen bestaan uit de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, zoals het creëren van compenserende waterberging, is in paragraaf 7.5.3.1 geconcludeerd dat daarvoor geen afzonderlijke keurontheffing of watervergunning benodigd is. De door de waterbeheerder opgelegde verplichting tot het treffen van compenserende maatregelen impliceert mijns inziens de toestemming om daartoe over te gaan. Daarbij is wel vereist dat de waterbeheerder die de verplichting oplegt dezelfde is als de waterbeheerder die bevoegd is tot vergunningverlening. Eveneens is geconcludeerd dat de waterbeheerder voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk geen projectplan in de zin van art. 5.4 Waterwet hoeft vast te stellen, voor zover de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk door een vergunninghouder geschiedt ter vervulling van zijn compensatieverplichting die hem in een watervergunning of keurontheffing is opgelegd. De wijze waarop de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk moet worden aangepast heeft de waterbeheerder immers al in de watervergunning of keurontheffing voorgeschreven. Wel zal de legger aan de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk moeten worden aangepast.
Wanneer zowel voor de normoverschrijdende activiteit als voor de uitvoering van de aan de watervergunning of keurontheffing verbonden compensatieplicht een planologische toestemming van hetzelfde bevoegde orgaan nodig is, verdient het aanbeveling om beide activiteiten als één project te beschouwen. Voor beide activiteiten kan dan één projectbesluit worden genomen of één bestemmingsplanherziening worden geëntameerd, zodat voor de uitvoering van de normoverschrijdende activiteit en de daaraan gekoppelde compenserende maatregelen ook maar één procedure hoeft te worden doorlopen. Daarvoor is overigens niet vereist dat de compenserende maatregelen en de normoverschrijdende activiteit in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn voorzien. De Wro eist immers niet dat een bestemmingsplan of een projectbesluit moet zien op één aangesloten gebied. Wanneer meerdere sectorale toestemmingen nodig zijn voor de uitvoering van de normoverschrijdende activiteit en/of de daarmee samenhangende compenserende maatregelen, kan worden gekozen voor de toepassing van de coördinatieregeling van art. 3.30 tot en met 3.32 Wro, waarbij alle benodigde uitvoeringsbesluiten gecoördineerd kunnen worden voorbereid en de rechtsbescherming geconcentreerd kan verlopen.

*Kostenverhaal bij compenserende maatregelen*
Niet in alle gevallen zal het mogelijk of efficiënt zijn om het treffen van compenserende maatregelen als verplichting aan een keurontheffing of watervergunning te verbinden. De beheerder kan namelijk ook besluiten om de compenserende maatregelen zelf te treffen en de kosten daarvan te verhalen op de vergunninghouder door het verbinden van een betalingsverplichting. Aangezien de betalingsverplichting in dat geval strekt tot het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen en het vereiste van de keurontheffing of watervergunning ook met het oog op die belangen is gesteld, is het verbinden

van een dergelijke betalingsverplichting aan de desbetreffende toestemming toegestaan, voor zover die kosten kunnen worden toegerekend aan de vergunde normoverschrijdende activiteit.
Hoe deze wijze van kostenverhaal door de waterbeheerder zich verhoudt tot de verplichting voor de gemeente om dezelfde kosten te verhalen op grond van de Wro, is niet geheel duidelijk. Dubbel kostenverhaal moet in ieder geval worden uitgesloten. Een praktische oplossing is om de aan de waterbeheerder afgedragen kosten voor de waterstaatkundige voorzieningen in mindering te brengen op de exploitatiebijdrage. Een andere, meer principiële oplossing is het laten verwijderen van de kosten voor compenserende watersysteemvoorzieningen van de kostensoortenlijst, zodat het verhaal van de kosten van die voorzieningen uitsluitend nog mogelijk is door de watersysteembeheerder zelf. Aangezien de beheerder de kosten in dat geval heeft gemaakt, is dat naar mijn oordeel ook het meest efficiënt. Daarmee wordt voorkomen dat de waterbeheerder de door hem gemaakte kosten civielrechtelijk op de gemeente moet verhalen indien de gemeente uit de geïncasseerde exploitatiekosten weigert (een deel van) de door de waterbeheerder gemaakte kosten te vergoeden. De gemeente is daartoe publiekrechtelijk namelijk niet verplicht.

Deel IV

# Het planologische instrumentarium

Hoofdstuk 8

# Relatie tussen waterregelgeving en planologische regelgeving

## 8.1 INLEIDING

In hoofdstuk 7 is geconcludeerd dat zowel de rijksbeheerder als het waterschapsbestuur op grond van de Waterwet en de Waterschapswet bevoegdheden heeft om normoverschrijdende activiteiten te reguleren alsmede gronden te reserveren ten behoeve van de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Van belang in het kader van dit boek is de vraag in hoeverre de Wro of bij of krachtens die wet vastgestelde besluiten in de weg kunnen staan aan de uitoefening van deze bevoegdheden door de watersysteembeheerder. Die vraag is relevant omdat bij of krachtens de Wro eveneens de gebruiksmogelijkheden van de grond kunnen worden gereguleerd. Dat geldt ook voor gronden die een waterstaatkundige functie hebben.[1] Tevens is het mogelijk dat op grond van bij of krachtens de Wro vastgestelde besluiten bepaalde vormen van grondgebruik zijn toegestaan, die op grond van waterregelgeving zijn verboden of slechts met ontheffing van het waterschapsbestuur zijn toegestaan. Dit doet de vraag rijzen op welke wijze de Waterwet en de Waterschapswet en de daarop gebaseerde regelgeving zich verhouden tot de regelgeving die bij of krachtens de Wro is of kan worden vastgesteld.

## 8.2 MEERSPOREN

Een belangrijke beperking voor het vaststellen van waterschapsverordeningen is de zogenaamde bovengrens. Deze bovengrens wordt omschreven in art. 59 Waterschapswet en houdt in dat het waterschapsbestuur slechts de bevoegdheid heeft tot het maken van waterschapsverordeningen die hetzelfde onderwerp regelen als reeds aanwezige hogere regelgeving, wanneer deze niet in strijd zijn met die hogere regelgeving. Van strijdigheid kan alleen sprake zijn als de waterschapsverordening en de hogere regeling hetzelfde motief hebben. In dat geval kan de waterschapsverordening in een aanvullende regelgeving voorzien, tenzij de hogere regeling dit expliciet uitsluit of deze uitputtend bedoeld is. De jurisprudentie waarin deze motieftheorie is ontwikkeld heeft betrekking op de bovengrens van gemeentelijke verordeningen, maar kan onverkort van toepas-

[1] Dekker, 2000, p. 97.

sing worden geacht op waterschapsverordeningen.[2] De bovengrens voor gemeentelijke verordeningen en waterschapverordeningen heeft immers dezelfde strekking. Indien de waterschapsverordening een ander motief heeft, kan er geen sprake zijn van strijd met een hogere regeling, zodat in dat geval art. 59 lid 1 Waterschapswet niet in de weg staat aan het vaststellen van de verordening. Bepalingen van reeds bestaande waterschapsverordeningen komen ingevolge art. 59 lid 2 Waterschapswet van rechtswege te vervallen, wanneer hogere regelgeving voorziet in hetzelfde onderwerp. In de jurisprudentie is dit enigszins genuanceerd in die zin dat de bepalingen van een verordening uitsluitend van rechtswege komen te vervallen voor zover de hogere regelgeving met hetzelfde motief is vastgesteld.[3] De zogenaamde motieftheorie geldt derhalve zowel ten aanzien van anterieure als posterieure verordeningen.

Gemeentelijke regelgeving wordt ten opzichte van waterschapsverordeningen niet als hogere regelgeving aangemerkt, zodat de voorrangsregeling niet van toepassing is. In het algemeen levert dit ook geen problemen op omdat de motieven waarmee de regels worden vastgesteld doorgaans verschillend zijn. Dit blijkt onder meer uit de eerder genoemde uitspraak van de Kroon over de in de keur opgenomen reserveringen ten behoeve van een aan te leggen zoetwaterkanaal. In deze uitspraak accepteert de Kroon deze ruimtelijke reservering in de keur, ondanks het feit dat deze reservering ook op grond van de WRO kon worden bewerkstelligd. De Kroon overweegt:

> ‘dat enkele appellanten stellen, dat de in geding zijnde keur in strijd is met artikel 3 van de Keurenwet en met de artikelen 14 en 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
> dat ingevolge artikel 3 der Keurenwet [thans: art. 59 lid 1 Waterschapswet, FG] de verordeningen geen bepalingen mogen inhouden omtrent punten, waaromtrent bij een wet, een AMvB, een Provinciale verordening of het reglement der instelling is voorzien;
> dat voorts overeenkomstig artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening de gemeenteraad bij een bestemmingsplan kan bepalen, dat het verboden is binnen bij een plan aan te geven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren, zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders, voor zover zulks noodzakelijk is om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming of ter handhaving en ter bescherming van een bij het plan gegeven en verwerkelijkte bestemming;

---

[2] Vgl. hetgeen verschillende rechters hebben opgemerkt over de bovengrens ten aanzien van gemeentelijke verordeningen (thans art. 121 Gemeentewet) in onder meer: ABRvS 4 april 2007, zaaknr. 200606320/1, ARRvS 5 juli 1983, *AB* 1983, 519, m.nt. C.L.R, ARRvS 5 maart 1981, *AB* 1981, 238, m.nt. J.P. Stolk, ARRvS 22 oktober 1980, *AB* 1980, 460, .m.nt. v.d.V, ARRvS 4 november 1980, *AB* 1981, 207 m.nt. C.L.R., HR 23 december 1980, *NJ* 1981, 171, m.nt. Th.W.v.V (*APV Schiemonnikoog*), HR 14 juni 1983, *NJ* 1983, 729, m.nt. A.C. ’t Hart.

[3] HR 4 maart 1952, *NJ* 1952, 365 (*Emmense Baliekluivers*).

dat de gemeenteraad krachtens artikel 21 van evenvermelde wet ook kan verklaren, dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, waarbij wordt bepaald voor welk gebied het geldt en tevens voor zover zulks noodzakelijk is voorschriften kunnen worden gegeven om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming;
dat, zoals uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening blijkt, het doel van het door de gemeenteraad te ontwerpen bestemmingsplan is een goede ruimtelijke ordening van het gebied, waarover het plan zich uitstrekt, en dat hierbij de verschillende belangen, die bij het gebruik van de in het plan begrepen grond zijn betrokken, tot een zo harmonisch mogelijk geheel dienen te worden gecoördineerd;
dat de Keurenwet evenwel ten doel heeft het stellen van regels, volgens welke de besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders, in het huishoudelijk belang van die instellingen, verordeningen kunnen maken;
dat in verband hiermede de in de artikelen 14 en 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de gemeenteraad gegeven bevoegdheden onverlet laten de aan een waterschap gegeven bevoegdheid in het huishoudelijk belang voorzieningen te treffen;
dat hieruit volgt, dat het Hoogheemraadschap Delfland bij het in het huishoudelijk belang vaststellen van de onderwerpelijke keur niet in strijd met artikel 3 van de Keurenwet heeft gehandeld;
dat weliswaar in voorkomende gevallen de in een bestemmingsplan opgenomen regelingen zich niet zouden kunnen verdragen met de in een keur neergelegde regelingen, doch dat zulks nog niet medebrengt, dat in strijd met bedoelde wetsbepaling is gehandeld, aangezien het bestemmingsplan zelve niet kan worden beschouwd als te behoren tot een van de in die bepaling bedoelde wettelijke of andere regelingen;
dat aan het vorenstaande niet afdoet, dat van de met de keur beoogde reservering van de gronden, benodigd voor de aanleg van het onderwerpelijke kanaal, mogelijkerwijs een zekere invloed op de toekomstige bestemmingsplannen in dat gebied zal uitgaan;'[4]

Ook uit de recentere jurisprudentie van de Afdeling is af te leiden dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de keur onafhankelijk bestaat van de bevoegdheid om op grond van de WRO bestemmingsplanregels te stellen uit hoofde van de verschillende doeleinden. De Afdeling overweegt:

'Voorzover appellant beoogt te stellen dat deze bestemming ['waterhuishouding', FG] en dit voorschrift uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet nodig zijn in dit plan, omdat de keur van het Hoogheemraadschap een dergelijke regeling bevat, overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan en een keur van een waterschap *verschillende doeleinden dienen* [cursivering: FG]. Een bestemmingsplan heeft een goede ruimtelijke ordening ten doel en coördineert de verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk. Een keur van een waterschap heeft de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel, waaronder de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding.

---

[4] KB van 25 mei 1975, *BR* 1976, 41; in de *AB* 1975, 285 is dezelfde uitspraak opgenomen maar onder verwijzing naar een andere datum KB 28 mei 1975, nr. 41.

> Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat bij het opstellen van een keur en bij de beslissing omtrent het verlenen van een vergunning op grond van die keur de belangen bij de bescherming van andere waarden – waaronder zoals in dit geval natuurwaarden – niet in dezelfde mate als bij de uitvoering van bestemmingsplanvoorschriften betrokken behoeven te worden. Denkbaar is dat een verlaging van de waterstand in een voorkomend geval vanuit waterstaatkundig oogpunt niet, maar vanuit een oogpunt van de bescherming van de aanwezige waarden wel op bezwaren stuit. Bij het opstellen van een bestemmingsplan kan derhalve een regeling ten aanzien van de in het gebied aanwezige watergangen met hun oevers en taluds niet worden gemist en kan evenmin zonder meer worden verwezen naar de keur van het betrokken waterschap.'[5]

Het feit dat de ruimtelijke reservering ook op grond van de Wro in het leven is geroepen of in het leven kan worden geroepen, heeft daarmee nog niet tot gevolg dat het waterschap de bevoegdheid verliest om reserveringszones in de keur op te nemen. Het waterschap is bevoegd om, buiten de Wro bevoegdheden om, de gebruiksmogelijkheden van de grond te beperken, voor zover dat naar het oordeel van het algemeen bestuur van het waterschap nodig is in verband met de zorg voor de waterkering. Bestemmingsplannen en waterschapsverordeningen (keuren) kunnen in beginsel dus naast elkaar en onafhankelijk van elkaar bestaan en worden vastgesteld.

## 8.3 WATERREGELGEVING EN WRO: DUBBELSPOOR?

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat waterregelgeving en regelgeving op grond van de Wro naast elkaar kunnen bestaan, omdat het motief waarmee deze regelgeving wordt vastgesteld (en uitgevoerd) doorgaans verschillend is. Interessante vraag is dan of die motieven in bepaalde gevallen ook kunnen overlappen, waar het gaat om de regulering van het gebruik van waterstaatswerken, beschermingszones en reserveringszones. Alvorens deze vraag kan worden beantwoord zal moeten worden onderzocht op welke wijze en met welke motieven bij of krachtens de Wro gebruiksmogelijkheden van de grond kunnen worden gereguleerd.

### 8.3.1 HET AANWIJZEN VAN BESTEMMINGEN IN EEN BESTEMMINGSPLAN

Het belangrijkste instrument in de Wro om gebruiksmogelijkheden van de grond te reguleren is het bestemmingsplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. De vaststelling van bestemmingsplannen wordt genormeerd door art. 3.1 Wro. Evenals op grond van art. 10 WRO (oud) kunnen op grond van art. 3.1 Wro in een bestemmingsplan uitsluitend bestemmingen worden aangewezen voor zover dat *ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening* noodzakelijk is en *met het oog op die bestemmingen* regels worden gegeven omtrent het gebruik

---

[5] Zie onder meer ABRvS 17 december 2003, zaaknr. 200206748/1.

van de grond en zich daarop bevindende bouwwerken.[6] Wat een goede ruimtelijke ordening is, volgt niet uit de Wro en is in abstracto lastig te zeggen. Meestal zijn er meerdere alternatieve bestemmingsplannen vast te stellen, die een goede ruimtelijke ordening tot resultaat hebben. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om, na een zorgvuldig onderzoek naar alle betrokken belangen en een afweging daarvan, zijn interpretatie van een goede ruimtelijke ordening in het bestemmingsplan vast te leggen. Voor zover uit hogere normen niet anders voortvloeit, heeft de raad daarbij in grote mate beleidsvrijheid.[7]
Toch is deze beleidsvrijheid niet onbegrensd. De gemeenteraad zal steeds moeten motiveren waarom hij de aangewezen bestemmingen en de daarop betrekking hebbende doeleindenomschrijvingen noodzakelijk acht voor het verkrijgen van een goede ruimtelijke ordening. Daartoe zal de planontwerper zich een beeld moeten vormen over wat hij voor een bepaald gebied, dat een zekere ruimtelijke samenhang vertoont, als de meest gewenste ruimtelijke ordening beschouwt. Uitgaande van het gekozen ruimtelijke concept wordt met het bestemmingsplan gestreefd naar een goed functionerende ruimtelijke structuur voor het betreffende gebied. De aan de grond toegekende bestemmingen zullen elkaar daarvoor in ieder geval moeten verdragen.
Met het toedelen van bestemmingen aan de grond kan de gewenste ruimtelijke structuur worden weergegeven, waarna in de doeleindenomschrijving per bestemming dient te worden omschreven voor welk doel of welke doeleinden de grond kan worden gebruikt. De verschillende gebruiksdoeleinden van de grond zijn uitsluitend te onderscheiden vanwege hun *bijzondere invloed op de omgeving* of *de bijzondere eisen die een gebruiksdoeleind stelt aan de omgeving*. Deze bijzondere feitelijke kenmerken van een gebruiksdoeleind, die van belang zijn voor de situeringsmogelijkheden van dat doeleind, worden *situeringskenmerken* genoemd.[8]

### 8.3.2 HET AANWIJZEN VAN BESTEMMINGEN TER INPASSING VAN HET WATERSTAATSWERK

Waterstaatswerken zullen in een bestemmingsplan moeten worden bestemd voor waterstaatsdoeleinden, omdat grondgebruik in strijd met de bestemming ingevolge art. 7.10 lid 1 Wro verboden is. Indien een waterstaatswerk niet als zodanig wordt bestemd of niet onder een bestaande bestemming kan worden geschaard, is het gebruik van de grond voor waterstaatsdoeleinden verboden. Niet alleen is de aanwezigheid van het waterstaatswerk in dat geval in strijd met

---

6 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 20. Ook Van Buuren, de Gier, Nijmeijer en Robbe zijn van mening dat het hier slechts een redactionele en geen inhoudelijke wijziging betreft. Zie Van Buuren e.a. 2008, p. 79-80. Zie ook Nijmeijer 2003, p. 169.

7 Zie de standaardoverweging van de Afdeling met betrekking tot de beslissingsruimte voor gedeputeerde staten bij de goedkeuring van bestemmingsplannen o.a. in ABRvS 13 juli 2005, zaaknr. 200409792/1 (r.o. 2.1 en 2.5.1) en ABRvS 8 oktober 2003, *AB* 2004, 44, m.nt. P. van der Ree.

8 Van der Ree 2000, p. 357-358.

het bestemmingsplan, ook werkzaamheden in het kader van herstel en onderhoud zouden op grond van het bestemmingsplan niet zijn toegestaan. Ook het in gebruik nemen van een bergingsgebied, zou zonder positieve bestemming in strijd met het bestemmingsplan zijn. Tegen deze overtredingen van het bestemmingsplan moet door burgemeester en wethouders (in beginsel) handhavend worden opgetreden. Daarnaast levert de overtreding van het gebruiksverbod op grond van art. 7.10 lid 3 Wro een strafbaar feit op. Omdat grondgebruik dat niet is toegestaan is verboden, zal het waterstaatswerk om goed te kunnen functioneren in ieder geval de bestemming 'waterstaatsdoeleinden' moeten hebben.
Zoals reeds betoogd zijn gebruiksdoeleinden uitsluitend te onderscheiden vanwege hun bijzondere invloed op de omgeving of de bijzondere eisen die een gebruiksdoeleind stelt aan de omgeving. Alleen al vanwege het feit dat de aanwezigheid van een waterstaatswerk met zich meebrengt dat er op grond van de van toepassing zijnde waterregelgeving bepaalde vormen van grondgebruik niet zijn toegestaan, kan worden betoogd dat het waterstaatswerk bijzondere eisen stelt aan de omgeving en/of een bijzondere invloed heeft op de omgeving. Een op het waterstaatswerk gerichte bestemming sluit andere gebruiksdoeleinden veelal niet uit, maar zal wel de primaire bestemming moeten zijn; dat wil zeggen een harde randvoorwaarde voor de overige gebruiksmogelijkheden van de grond. Voor zover de met het waterstaatswerk gemoeide belangen niet worden geschaad en de planwetgever dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig acht, kunnen aan de gronden die bestemd zijn voor waterstaatsdoeleinden ook andere gebruiksdoeleinden worden toegekend.
In beginsel acht de Afdeling bestuursrechtspraak een plansystematiek, waarbij aan de grond meerdere bestemmingen wordt gegeven, aanvaardbaar, mits de onderlinge rangorde van de doeleinden of functies is aangegeven en deze geen zodanige tegenstrijdigheden bevatten dat niet op redelijke wijze een afweging kan worden gemaakt met het oog op een goede ruimtelijke ordening.[9] De waterstaatkundige functie is bovengeschikt en de secundaire bestemmingen kunnen derhalve slechts aan de grond worden toegekend voor zover deze niet bij voorbaat in strijd met de waterstaatkundige functie kunnen worden geacht. Indien de secundaire (dubbel)bestemmingen bij voorbaat niet uitvoerbaar zijn vanwege gebruiksbeperkingen die uit de waterregelgeving voortvloeien, zijn deze bestemmingen niet met elkaar verenigbaar en in strijd met een goede ruimtelijke ordening.[10]

> Zo zal een bestemming gericht op permanente berging van water niet verenigbaar zijn met een reguliere agrarische bestemming, zodat deze laatste bestemming niet als secundaire bestemming aan de grond kan worden toegekend. Een secundaire recreatieve bestemming en/of een natuurbestemming is in veel gevallen wel verenigbaar met een dergelijke bestemming.

---

9 ABRvS 17 maart 2004, zaaknr. 200301131/1 en ABRvS 5 juli 2006, zaaknr. 200510280/1.
10 ABRvS 8 september 2004, *M en R* 2005, 6 en ABRvS 16 februari 2005, *M en R* 2005, 63 beide m.nt. F.A.G. Groothuijse. Zie ook Van Buuren e.a. 2006, p. 401-402.

### 8.3.3 HET GEVEN VAN REGELS IN VERBAND MET DE BESTEMMING VAN WATERSTAATSDOELEINDEN

De bestemmingsplanwetgever heeft op grond van art. 3.1 lid 1 Wro niet alleen de bevoegdheid om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond aan te wijzen, maar tevens de bevoegdheid om met het oog op die bestemming regels te geven omtrent het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende bouwwerken. Hoewel de noodzakelijkheid van het stellen van regels met het oog op de bestemming niet meer woordelijk in de tekst van art. 3.1 lid 1 Wro tot uitdrukking is gebracht, moet ervan uit worden gegaan dat daarmee geen verandering is beoogd ten opzichte van art. 10 WRO (oud).[11] Aan de woorden 'met het oog op die bestemming' in art. 3.1 Wro zal derhalve dezelfde betekenis moeten worden toegedicht als aan de woorden 'zo nodig, in verband met de bestemming' in art. 10 WRO (oud).
Deze regels betreffen bebouwingsvoorschriften, aanlegvergunningvereisten en specifieke gebruiksverboden.[12] De regels kunnen uitsluitend ten dienste van de bestemming worden gegeven, voor zover dat met het oog op de bestemming *nodig* is. Van der Ree heeft in zijn dissertatie aangetoond dat de bevoegdheid tot het stellen van een aanlegvergunningvereiste (destijds op grond van art. 14 WRO, thans art. 3.3 Wro) en de bevoegdheid tot het geven van voorschriften ten aanzien van bebouwing, ander grondgebruik en gebruik van bebouwing (destijds op grond van art. 10 WRO, thans art. 3.1 Wro) een zelfde inhoudelijke norm bevatten ten aanzien van de motivering van gebruiksbeperkingen die op basis van beide bevoegdheden mogelijk zijn.[13] Bestemmingsregels kunnen dan ook uitsluitend aan de grond worden gegeven met het oogmerk te voorkomen dat een bestemming niet of niet goed kan worden gerealiseerd danwel om een overeenkomstig het plan verwezenlijkte bestemming te handhaven of te beschermen.

Gelet op het voorgaande kunnen ten behoeve van de bestemming 'waterstaatsdoeleinden' dus uitsluitend regels worden gesteld *voor zover dat nodig is* om te voorkomen dat deze bestemming niet of niet goed kan worden gerealiseerd of om deze bestemming te handhaven of te beschermen in het geval dat de bestemming reeds is gerealiseerd. Bestemmingsplanregels kunnen dan ook (mede) strekken tot de bescherming van de waterstaatsbelangen die verband houden met de watersystemen (of waterstaatswerken) die binnen de gronden met een dergelijke waterstaatskundige bestemming zijn gelegen. De bescherming van deze waterstaatsbelangen is echter ook het doel waarmee bij of krachtens de Waterschapswet of de Waterwet regels kunnen worden vastgesteld. In zoverre kunnen bestemmingsplanregels en regels die bij of krachtens de Waterschapswet en Waterwet hetzelfde oogmerk hebben.

---

11 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 20 en p. 93. Zie ook Nijmeijer 2003, p. 169.
12 Het algemene gebruiksverbod is opgenomen in art. 7.10 Wro.
13 Van der Ree 2000, p. 291-353.

Voor zover er bij of krachtens de Waterschapswet of Waterwet regels zijn vastgesteld ter bescherming van de binnen de bestemming 'waterstaatsdoeleinden' gelegen watersysteembelangen, is het mijns inziens niet nodig om ter bescherming van diezelfde belangen in verband met de bestemming 'waterstaatsdoeleinden' regels in het bestemmingsplan op te nemen. In dat geval is het geven van dergelijke bestemmingsplanregels dan ook in strijd met art. 3.1 Wro. Bestemmingsplanregels kunnen ingevolge art. 3.1 Wro immers *uitsluitend* worden gegeven voor zover dat *nodig* is in verband met de bestemming. Voor zover de watersysteembelangen reeds door de waterregelgeving worden behartigd, kunnen ten behoeve van een waterstaatkundige bestemming dan ook geen regels in het bestemmingsplan worden opgenomen.
Voor dit standpunt kunnen ook in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak aanknopingspunten worden gevonden. Ook de Afdeling lijkt het noodzakelijkheidsvereiste uit art. 10 en 14 WRO (oud) op deze manier uit te leggen. In een uitspraak van 13 oktober 2004 heeft de Afdeling geoordeeld dat het opnemen van een aanlegvergunningstelsel in een bestemmingsplan *niet nodig* is, indien dat stelsel louter en alleen wordt opgenomen ter bescherming van belangen die reeds door de keur worden beschermd. De Afdeling overweegt:

> 'Wat betreft het aanlegvergunningenstelsel overweegt de Afdeling dat ingevolge art. 14 WRO bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat het verboden is binnen een bij het plan aan te geven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren zonder of in afwijking van een vergunning van het college van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning), voor zover zulks noodzakelijk is: a om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming, b ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming als bedoeld onder a.
> Ingevolge de Waterschapswet hebben waterschappen de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel. De taken die hun tot dat doel worden opgedragen betreffen hetzij de zorg voor de waterkering hetzij de waterhuishouding hetzij beide. Voor de behartiging van deze taken stelt het algemeen bestuur van het waterschap een keur vast. Uit de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland volgt dat deze in een bescherming van de waterhuishoudkundige situatie ter plaatse van de plandelen met de (dubbel)bestemming "Waterkering" voorziet. Uit het plan noch uit het bestreden besluit dan wel het verhandelde ter zitting is gebleken waarom naast de keur een aanlegvergunningenstelsel in het bestemmingsplan moet worden opgenomen om een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie te voorkomen. Evenmin is gebleken dat met dit stelsel is beoogd te voorzien in de bescherming van andere dan waterstaatkundige belangen. Het moet er dan ook voor worden gehouden dat het aanlegvergunningenstelsel uitsluitend in het plan is opgenomen met het oog op belangen die reeds in de keur worden beschermd. Gelet hierop is art. 24 lid 7 en 8 van de planvoorschriften in strijd met art. 14 WRO.'[14]

[14] ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2005, 25, m.nt. F.A.G. Groothuijse. In vergelijkbare zin ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 199900791/1, r.o. 2.8.3.

Omdat de keur regels geeft met het oogmerk de belangen van de waterkering te beschermen, is het in het bestemmingsplan opgenomen aanlegvergunningstelsel met hetzelfde oogmerk niet nodig. Nu niet aannemelijk is gemaakt dat de voorschriften met het oog op andere dan waterstaatkundige belangen zijn vastgesteld, zijn deze bestemmingsplanvoorschriften volgens de Afdeling in strijd met art. 14 WRO gegeven. Zoals reeds door Van der Ree is betoogd, bevatten art. 14 WRO en art. 10 lid 1 WRO dezelfde inhoudelijke normering met betrekking tot het opnemen van voorschriften in verband met de in het bestemmingsplan gegeven bestemming, zodat het opnemen van deze voorschriften eveneens in strijd met art. 10 lid 1 WRO kan worden geacht.
De overbodigheid van bestemmingsplanvoorschriften die uitsluitend ten doel hebben om belangen te beschermen die reeds door de keur worden beschermd, komt ook naar voren in een andere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak omtrent de verlening van een bouwvergunning. Voor het oprichten van een bouwwerk op gronden met de bestemming 'bedrijfsdoeleinden' was een bouwvergunning verleend, waartegen appellanten in hoger beroep opkomen. De gronden hebben naast de bedrijfsbestemming ook de bestemming 'primaire waterkering'. Op grond van een in verband met deze bestemming gegeven bestemmingsplanvoorschrift geldt dat, voor zover de bestemming 'primaire waterkering' samenvalt met andere secundaire bestemmingen, de laatstgenoemde bestemmingen ondergeschikt zijn aan de bestemming 'primair waterkering'. Daarnaast is in deze voorschriften bepaald dat al hetgeen omtrent de secundaire bestemmingen is bepaald, uitsluitend is toegestaan voor zover een en ander niet in strijd is met de belangen van de waterkering ter zake waarvan burgemeester en wethouders vooraf advies moeten inwinnen bij het waterschap. Appellant had aangevoerd dat de waterkeringsbelangen aan het bouwplan in de weg stonden, zodat de bouwvergunning in strijd met het bovengenoemde bestemmingsplanvoorschrift zou zijn verleend. De Afdeling deelt de mening van appellant niet:

> 'Gelet op de krachtens de keur van het voornoemde hoogheemraadschap door de dijkgraaf en hoogheemraden van dat hoogheemraadschap bij, in rechte onaantastbaar geworden besluit van 11 augustus 1998, verleende vergunning voor precies het vorenbedoelde gedeelte van het bouwplan, hebben burgemeester en wethouders zich op het standpunt kunnen stellen dat de waterkeringsbelangen genoemd in voormelde bepaling ook naar het oordeel van het hoogheemraadschap voldoende waren verzekerd.'[15]

Met de verlening van de keurontheffing voor de oprichting van het desbetreffende bouwwerk door het waterschapsbestuur stond naar het oordeel van de Afdeling derhalve reeds vast dat de belangen van de waterkering voldoende waren verzekerd. Het bestemmingsplanvoorschrift dat de belangen van de waterkering beoogt te beschermen, heeft in zoverre geen enkele toegevoegde waarde en is naar mijn oordeel dan ook overbodig.

---

[15] ABRvS 22 januari 2003, zaaknr. 200103680/1.

Slechts voor zover deze belangen volledig samenvallen met de in de keur beschermde belangen, zijn bestemmingsplanregels niet nodig en kunnen gelet op art. 3.1 lid 1 Wro (en art. 3.3 Wro) daarom ook niet worden vastgesteld. Voor zover die belangen niet volledig samenvallen met de belangen die reeds door de keur zijn beschermd, blijft de bevoegdheid om die regels in een bestemmingsplan op te nemen derhalve onaangetast.

### 8.3.4 WATERREGELGEVING: EXCLUSIEF SPOOR

Voor zover grondgebruik met het oog op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen is gereguleerd op grond van de keur of bij of krachtens de Waterwet,[16] kunnen met hetzelfde oogmerk bij of krachtens de Wro geen regels meer worden gegeven, zo is in de vorige paragraaf betoogd. Maar betekent dit ook dat regulering bij of krachtens de Wro is uitgesloten, wanneer daarin niet bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet wordt voorzien?
Naar mijn oordeel moet deze vraag positief worden beantwoord. De bevoegdheid om ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken regels te stellen heeft het waterschapbestuur op grond van art. 56 lid 1 jo art. 78 lid 1 Waterschapswet. Die taken worden bij provinciale reglementaire verordening aan het waterschap opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging (art. 2 lid 2 Wsw). Een van die taken betreft de zorg voor het watersysteem. Die zorg is ingevolge art. 2.1 Waterwet gericht op de in dat artikel genoemde doelstellingen, waartoe onder meer ook het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen kan worden gerekend.[17] De uitoefening van bestuursbevoegdheden, zowel regelgevende als uitvoerende bevoegdheden, door de waterschapsbesturen dient uitsluitend te zijn gericht op deze doelstellingen.
Ook de rijksbeheerder heeft bij of krachtens de Waterwet de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden gekregen om ten aanzien van de bij hem in beheer zijnde watersystemen de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet te behartigen. In het kader van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen gaat het dan om de bevoegdheid tot het reguleren van activiteiten ten aanzien van rijkswaterstaatswerken als bedoeld in art. 6.5 sub c Waterwet.

De watersysteembeheerders hebben op grond van de Waterwet en de Waterschapswet een eigen verantwoordelijkheid om (verdere) overschrijdingen van normen ter zake van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen te voorkomen. Zoals in hoofdstuk 7 is betoogd, beschikken de beheerders daartoe ook over voldoende regelgevende en vergunningverlenende be-

---

[16] De regulering van activiteiten met het oog op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen is uitvoerig aan de orde gekomen in hoofdstuk 7.

[17] Deze taak wordt in beginsel opgedragen aan het waterschap, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging (art. 2 lid 2 Wsw). Tevens kan aan de waterschappen de zorg voor andere waterstaatsaangelegenheden worden opgedragen (art. 1 lid 2 Wsw).

voegdheden. De beheerders kunnen deze bevoegdheden uitsluitend uitoefenen ten behoeve van de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen.[18]
Deze verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van de watersysteembeheerders om activiteiten met het oog op het voorkomen van wateroverlast en overstromingen te reguleren, verhouden zich naar mijn oordeel niet met de bevoegdheid om bij of krachtens de Wro met exact dezelfde doelstelling activiteiten te reguleren. In zoverre kan deze bevoegdheid worden beschouwd als een *exclusieve* bevoegdheid van de watersysteembeheerders. Voor zover bij of krachtens de Waterschapswet en de Waterwet activiteiten kunnen worden gereguleerd met het oog op de voorkoming of beperking van wateroverlast en overstromingen, kunnen in het bestemmingsplan daaromtrent naar mijn oordeel dan ook geen regels worden opgenomen. Daarvoor zijn immers specifieke regelgevende bevoegdheden in het leven geroepen, zodat aanvullende bescherming door de bestemmingsplanwetgever niet alleen als onnodig, maar tevens als een doorkruising van de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de bestemmingsplanwetgever en de watersysteembeheerder kan worden beschouwd. De beheerder bepaalt in hoeverre er regelgeving nodig is en welke dat is in het kader van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Hetzelfde geldt voor de uitoefening van bestuursbevoegdheden.
Wanneer een beheerder om wat voor reden dan ook niet overgaat tot regulering van activiteiten met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, dan zou er mijns inziens van uit moeten worden gegaan dat hij regulering met dat doel blijkbaar niet noodzakelijk acht. De waterbeheerder kan in dat geval niet verwachten dat andere bestuursorganen hun bevoegdheden op grond van de Wro aanwenden om de wettelijke taken van de beheerder uit te voeren. Het ligt niet op de weg van de bestemmingsplanwetgever om daarin met de vaststelling van bestemmingsplanregels alsnog te voorzien.
Wanneer het waterschapsbestuur ter uitvoering van zijn wettelijke taak niet voorziet in regulering, acht het bestuur regulering blijkbaar niet noodzakelijk met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen. Het ligt dan niet op de weg van het gemeentebestuur om in dergelijke regelgeving te voorzien, maar op de weg van gedeputeerde staten om het waterschapsbestuur tot regulering te bewegen of daarin desnoods in plaats van het waterschapsbestuur te voorzien. De provinciale organen beschikken daartoe over de bevoegdheid om algemene instructies en aanwijzingen (art. 3.12 Waterwet) te geven met betrekking tot de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door waterschapsbesturen. Daarnaast zijn gedeputeerde staten het orgaan waarbij tegen de keur administratief beroep kan worden ingesteld (art. 153 lid

[18] Ingevolge art. 61 Wsw is het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd tot toepassing van bestuursdwang, indien de bestuursdwang dient tot handhaving van regels die het waterschapsbestuur uitvoert.

1 sub c Waterschapswet).[19] Bovendien kunnen zij besluiten van het waterschapsbestuur vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang.[20]

*8.3.4.1 De ongewenste consequenties van dubbele regulering*

Indien de bestemmingsplanwetgever naast de watersysteembeheerder de bevoegdheid zou hebben om activiteiten te reguleren met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, zou dat een aantal onwenselijke consequenties met zich mee brengen. In de eerste plaats bestaat het gevaar dat ter bescherming van exact hetzelfde belang en met hetzelfde motief in het bestemmingsplan en de waterregelgeving (keur of AMvB) tegenstrijdige of van elkaar afwijkende regels worden opgenomen. Dat gevaar is niet ondenkbeeldig, omdat de bevoegdheden om deze regels te stellen verschillend zijn genormeerd. De voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen is in de ruimtelijke afweging, die de bestemmingsplanwetgever moet verrichten, immers slechts één van de af te wegen belangen, terwijl de bescherming van dit belang voor de watersysteembeheerder het *enige* belang is ten behoeve waarvan überhaupt regels kunnen worden gesteld. Ook de uitoefening van andere dan de regelgevende bevoegdheden op grond van de Wro, zoals vergunningverlening en handhaving en de in dat kader vast te stellen beleidsregels, geschiedt met een ander oogmerk dan de uitoefening van dergelijke bevoegdheden op grond van de Waterwet. De uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro dient immers gericht te zijn op een goede ruimtelijke ordening, terwijl de uitoefening van bevoegdheden op grond van de waterregelgeving is gericht op de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet. Het is dan ook niet uitgesloten dat de op grond van de Wro bevoegde organen en de watersysteembeheerder bij de uitoefening van hun bevoegdheden een andere waarde aan het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen toedichten. Daarbij is nog van belang dat de watersysteembeheerder en niet de bestemmingsplanwetgever wordt afgerekend op de normen die bij of krachtens de Waterwet zijn vastgesteld.

> Zo is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat het waterschapsbestuur het verrichten van een bepaalde activiteit, zoals ploegen, op een waterkering verenigbaar acht met het watersysteembelang, terwijl het gemeentebestuur een andere mening is toegedaan. Gevolg is dat de beheerder van de waterkering een keurontheffing verleent, maar dat de aanvrager de activiteit desondanks niet kan verrichten omdat hem de daarvoor vereiste aanlegvergunning niet wordt verleend. Vanzelfsprekend zou ook de omgekeerde situatie zich kunnen voordoen. Ook kan het zo zijn dat het gemeentebestuur en het waterschapsbestuur verschillende voorschriften aan de aanlegvergunning respectievelijk keurontheffing verbinden, of dat het gemeentebestuur van oordeel is dat dergelijke voorschriften gelet op de bescherming van de waterkering nodig zijn, terwijl het waterschapsbestuur dergelijke voorschriften niet noodzakelijk acht en daarom geen voorschriften aan de keurontheffing verbindt.

---

[19] De mogelijkheid van administratief beroep is in het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet afgeschaft. Zie art. 1.8 onder F, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2.

[20] Zie over de toezichtinstrumenten uitgebreider paragraaf 7.8.

Het gevaar bestaat dan ook dat de watersysteembeheerders en bestemmingsplanwetgevers met hetzelfde doel verschillende algemeen verbindende regels vaststellen zonder dat één van beide type regels voorrang heeft. Daarbij is het bovendien niet ondenkbeeldig dat de uitvoering en handhaving van die regels door de verschillende bevoegde organen uiteen gaat lopen.
Een ander ongewenst gevolg van aanvaarding van deze vorm van dubbele regelgeving is de daarmee gepaard gaande onnodige administratieve lasten. Zo staat er tegen zowel het bestemmingsplan als de keur bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Ook de besluiten die op grond van enerzijds het bestemmingsplan en anderzijds de keur en het Waterbesluit worden genomen, zijn onderworpen aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verlening van aanlegvergunningen, keurontheffingen en watervergunningen, maar ook om handhavingsbesluiten. Wanneer het bestemmingsplan en de op grond daarvan genomen besluiten hetzelfde doel dienen als de keur en met de op grond daarvan of van het Waterbesluit genomen besluiten hetzelfde doel wordt gediend, leidt dat derhalve tot dubbele administratieve lasten.
Niet alleen de administratieve lasten, maar ook de lasten voor particulieren nemen onnodig toe wanneer regulering in beide sporen mogelijk is. Voor het verrichten van een bepaalde activiteit zal de initiatiefnemer de regels van zowel het bestemmingsplan als van de keur of het Waterbesluit in acht moeten nemen, terwijl deze regels hetzelfde doel beogen te dienen. Dubbele regulering kan bovendien tot gevolg hebben dat voor het verrichten van de desbetreffende activiteit zowel een keurontheffing (of watervergunning) als een aanlegvergunning vereist is. Nog afgezien van het feit dat de beslissingen op deze aanvragen van het gemeentebestuur en de watersysteembeheerder van elkaar kunnen afwijken, betekent dat ook dat de aanvrager tweemaal leges zal moeten betalen alvorens de aanvragen om de benodigde vergunningen in behandeling worden genomen.

Voor zover die belangen niet volledig samenvallen met de belangen die reeds door de waterregelgeving zijn beschermd, blijft de bevoegdheid om die regels in een bestemmingsplan neer te leggen onaangetast. Bestemmingsplanregels zijn niet nodig voor zover deze belangen volledig samenvallen met de in de keur beschermde belangen. In dat geval kunnen deze regels gelet op art. 3.1 lid 1 Wro (en art. 3.3 Wro) niet worden vastgesteld.

*8.3.4.2 Een afwijkende uitspraak?*
Zelfs wanneer het waterschapsbestuur niet in regelgeving ter voorkoming van wateroverlast heeft voorzien, terwijl het daartoe wel bevoegd is, is het gemeentebestuur naar mijn oordeel niet bevoegd om in het bestemmingsplan regels met het oog op een waterstaatkundige bestemming op te nemen. Dat standpunt lijkt af te wijken van een het standpunt dat de Afdeling bestuursrechtspraak over

deze kwestie heeft ingenomen in een uitspraak van 2 oktober 2002.[21] Uit die uitspraak kan namelijk worden afgeleid dat de Afdeling bij het oordeel dat een aanlegvergunningstelsel naast de keur niet nodig is, waarde hecht aan het feit dat de keur ook daadwerkelijk in bescherming van waterhuishoudkundige situatie ter plaatse voorziet. Voor zover dat niet het geval is, bestaat er volgens de Afdeling wel degelijk een bevoegdheid om met het oog op een waterstaatkundige bestemming voorschriften op te nemen ter bescherming van watersysteembelangen.

De uitspraak van 2 oktober 2002 heeft betrekking op een bestemmingsplan waaraan gedeputeerde staten goedkeuring hebben onthouden. Het plan zou onvoldoende waarborgen bieden om een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie te voorkomen. Gedeputeerde staten hebben daartoe aangevoerd dat enkele gebieden die onder de keur van het waterschap vielen in het bestemmingsplan ten onrechte niet als hydrologisch waardevol waren aangemerkt. Teneinde een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie te voorkomen, hebben gedeputeerde staten met gebruikmaking van hun bevoegdheid op grond van art. 28 lid 4 WRO aan het besluit omtrent goedkeuring een aanlegvergunningstelsel gekoppeld.

In overeenstemming met de uitspraak van 13 oktober 2005 oordeelt de Afdeling dat de keur ter plaatse voorziet in een bescherming van de waterhuishoudkundige situatie en dat gedeputeerde staten niet hebben aangegeven waarom naast de keur een aanlegvergunningenstelsel in het bestemmingsplan moet worden opgenomen om een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie te voorkomen.[22] In zoverre acht de Afdeling het besluit tot onthouding van goedkeuring inclusief het daaraan gekoppelde aanlegvergunningstelsel om een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie te voorkomen onvoldoende gemotiveerd.

Voor zover de keur echter *niet* op het gebied van toepassing is, kan de noodzaak voor het in het leven roepen van een aanlegvergunningstelsel om verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie te voorkomen volgens de Afdeling wel degelijk bestaan. De Afdeling overweegt:

> 'De Schijndelse Heide is – in afwijking van de provinciale Verordening Waterhuishouding – niet aangemerkt als functiegebied [in het waterbeheerplan, FG], zodat *dit gebied niet onder het bereik van de keur* [curs. FG] valt. Niet aannemelijk is gemaakt dat dit gebied hydrologisch niet waardevol is. De planvoorschriften voor de Schijndelse Heide voorzien niet in de bescherming van de waterhuishoudkundige situatie. Verweerders hebben zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het plan in zoverre onvoldoende waarborgen biedt om een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie ter plaatse te voorkomen.'[23]

---

21 ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 199900791/1.
22 Zie r.o. 2.8.3.
23 ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 199900791/1, r.o. 2.8.4.

Wanneer het waterschapsbestuur niet in regelgeving ter bescherming van de waterhuishoudkundige situatie heeft voorzien, zoals in deze uitspraak aan de orde is, lijkt de Afdeling ruimte te laten voor het geven van voorschriften als bedoeld in art. 14 WRO en art. 10 lid 1 WRO,[24] met het oogmerk de waterhuishoudkundige situatie ter plaatse te beschermen. Dat is mijns inziens geen wenselijke situatie, aangezien de bevoegdheid om op grond van de Wro regels te stellen met het oog op de in het plan gegeven bestemming daarmee afhankelijk is van de vraag of het waterschapsbestuur van zijn regelgevende bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Door geen of onvoldoende gebruik te maken van de regelgevende bevoegdheid zou het waterschapsbestuur zijn taak en verantwoordelijkheid met betrekking tot bij het waterschap in beheer zijnde watersystemen immers kunnen afschuiven op de bestemmingsplanwetgever.
Naar mijn oordeel zou moeten worden geredeneerd dat het waterschapsbestuur regelgeving met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen blijkbaar niet noodzakelijk heeft geacht. Het ligt dan niet op de weg van het gemeentebestuur om daar met de vaststelling van een bestemmingsplan alsnog in te voorzien. Ter bescherming van de watersysteembelangen, waaronder ook het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen, zijn immers specifieke regelgevende en uitvoeringsbevoegdheden in het leven geroepen, zodat aanvullende bescherming door de bestemmingsplanwetgever niet alleen als onnodig, maar tevens als een doorkruising van de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen bestemmingsplanwetgever en keurwetgever kan worden beschouwd. Het algemeen bestuur van het waterschap bepaalt in hoeverre en welke regelgeving in de keur nodig is om de in het geding zijnde watersysteembelangen te beschermen. Wanneer door het waterschapsbestuur onvoldoende of geen regelgeving wordt vastgesteld om de waterhuishoudkundige situatie te beschermen of bestuursbevoegdheden niet naar behoren worden uitgevoerd, ligt het op de weg van de provinciale organen om gebruik te maken van de bevoegdheden die hun in het kader van het bestuurlijk toezicht op het waterschapsbestuur ter beschikking staan.[25]

Bij deze uitspraak van 2 oktober 2002 moeten wel enkele nuancerende opmerkingen worden gemaakt. Van belang is dat het in deze uitspraak gaat om de bescherming van een hydrologisch waardevol gebied, waarbij de waterhuishoudkundige situatie van wezenlijk belang kan zijn voor de in het gebied voorkomende natuurwaarden. De bestemmingsplanvoorschriften dienen daarmee dus niet (uitsluitend) het doel om waterhuishoudkundige belangen te beschermen, maar het doel om de daarvan afhankelijke natuurwaarden in het gebied te beschermen.

---

[24] Thans: art. 3.3 Wro respectievelijk 3.1 lid 1 Wro.

[25] Zo kunnen provinciale staten bij provinciale verordening regelgeving van het algemeen bestuur van het waterschap vorderen. Voldoet het algemeen bestuur niet of niet naar behoren, dan kunnen gedeputeerde staten ten laste van het waterschap uiteindelijk in de gevorderde regelgeving voorzien (art. 60 Wsw). Besluiten van het dagelijks bestuur van het waterschap kunnen door gedeputeerde staten op grond van art. 156 lid 1 Wsw worden vernietigd.

In een dergelijk geval valt het motief van de regelgeving dus niet volledig samen en is het opnemen van regelgeving in het bestemmingsplan ter bescherming en handhaving van de natuurwaarden niet uitgesloten. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat ter bescherming en handhaving van waterafhankelijke natuurwaarden voorschriften in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen en dat niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de keur. Zo overweegt de Afdeling bijvoorbeeld in haar uitspraak van 17 december 2003:

> 'Voorzover appellant beoogt te stellen dat deze bestemming ['waterhuishouding', FG] en dit voorschrift uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet nodig zijn in dit plan, omdat de keur van het Hoogheemraadschap een dergelijke regeling bevat, overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan en een keur van een waterschap *verschillende doeleinden dienen* [cursivering: FG]. Een bestemmingsplan heeft een goede ruimtelijke ordening ten doel en coördineert de verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk. Een keur van een waterschap heeft de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel, waaronder de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding.
> Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat bij het opstellen van een keur en bij de beslissing omtrent het verlenen van een vergunning op grond van die keur de belangen bij de bescherming van andere waarden – waaronder zoals in dit geval natuurwaarden – niet in dezelfde mate als bij de uitvoering van bestemmingsplanvoorschriften betrokken behoeven te worden. Denkbaar is dat een verlaging van de waterstand in een voorkomend geval vanuit waterstaatkundig oogpunt niet, maar vanuit een oogpunt van de bescherming van de aanwezige waarden wel op bezwaren stuit. Bij het opstellen van een bestemmingsplan kan derhalve een regeling ten aanzien van de in het gebied aanwezige watergangen met hun oevers en taluds niet worden gemist en kan evenmin zonder meer worden verwezen naar de keur van het betrokken waterschap.' [26]

Hoewel dat niet expliciet uit de uitspraak kan worden opgemaakt, zou de bescherming van de waterafhankelijke natuurwaarden reden kunnen zijn voor de Afdeling om het aanlegvergunningstelsel te accepteren. Het is dan wel opmerkelijk dat voor de gevallen waarin de keur wel op het gebied van toepassing is, de bevoegdheid om op grond van de Wro regels te stellen volgens de Afdeling niet bestaat.
Een andere verklaring voor het oordeel van de Afdeling zou verband kunnen houden met het feit dat het waterschap ten aanzien van de gebieden waar de keur niet van toepassing is, in de reglementaire verordening geen waterstaatkundige taken heeft toebedeeld gekregen. Zonder een waterschapstaak bestaat er ingevolge art. 56 lid 1 jo. 78 lid 1 Waterschapswet voor het waterschapsbestuur geen bevoegdheid om waterschapsverordeningen vast te stellen. Voor zover die taken

---

[26] ABRvS 17 december 2003, zaaknr. 200206748/1. Zie ook: ABRvS 13 juni 2007, zaaknr. 200600136/1, ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2005, 25, m.nt. F.A.G. Groothuijse, ABRvS 17 december 2003, zaaknr. 200206748/1, ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 199900791/1 en ABRvS 22 augustus 2001, nr. E01.99.0134.

niet aan een ander lichaam zijn opgedragen, kan het dus wel nodig zijn om ter bescherming van de waterstaatkundige situatie regels in het bestemmingsplan op te nemen. In dat geval kan er ook geen sprake zijn van dubbele regelgeving.

> Door de inwerkingtreding van de Waterwet en de wijziging van art. 1 lid 2 Waterschapswet zijn de taken die in beginsel aan de waterschappen worden toegekend uitgebreid tot de zorg voor het watersysteem als geheel, inclusief het grondwater.[27] Voorheen betrof dit de zorg voor hetzij de waterkering, hetzij de waterhuishouding, hetzij beide. Gelet op de voorheen 'beperkte' taakomschrijving in de Waterschapswet, is niet uitgesloten dat de reglementaire provinciale verordening het waterschap ten aanzien van de gebieden, waar de keur niet van toepassing is, in casu geen waterstaatkundige taak heeft toebedeeld.

Het feit dat het waterschapsbestuur de gebieden in casu in afwijking van de provinciale Verordening Waterhuishouding niet als functiegebied heeft aangewezen (waardoor de keur daarop van toepassing is), veronderstelt echter dat het waterschapsbestuur wel de bevoegdheid heeft om die gebieden in de keur te beschermen. Voor zover het waterschapsbestuur die bevoegdheid heeft, hadden er naar mijn oordeel in casu dan ook geen regels bij of krachtens de Wro kunnen worden gegeven. Mijns inziens had het besluit tot onthouding van goedkeuring wegens het ontbreken van deze regels en het aanlegvergunningstelsel dat gedeputeerde staten daaraan ter bescherming van waterstaatkundige belangen hebben verbonden dan ook moeten worden vernietigd.
Indien gedeputeerde staten willen voorkomen dat de waterhuishoudkundige situatie in de gebieden die niet onder de bescherming van de keur vallen verslechtert, is het geven van een aanwijzing aan het waterschapsbestuur om de functiegebieden alsnog onder de bescherming van de keur te brengen de aangewezen weg. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt immers bij het waterschapsbestuur en niet bij de bestemmingsplanwetgever.

Zoals ook uit de hierboven geciteerde uitspraak van 17 december 2003 in samenhang met de uitspraak van 14 oktober 2004 kan worden opgemaakt, is het cruciaal met het oog op welke doelstellingen de bestemmingsplanregels worden gegeven. Voor zover deze doelstellingen volledig samenvallen met de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet ten behoeve waarvan de watersysteembeheerders regels hebben gesteld, zijn bestemmingsplanregels niet nodig. Deze kunnen gelet op art. 3.1 lid 1 Wro (en art. 3.3 Wro) ook niet worden vastgesteld. De beperking van de bevoegdheid om bestemmingsplanregels vast te stellen geldt mijns inziens echter niet alleen voor de gevallen waarin ook daadwerkelijk met het oog op die doelstelling regels bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet zijn vastgesteld, maar ook voor de gevallen waarin de bevoegdheid daartoe bestaat.

---

[27] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 601, nr. 2.

## 8.4 DE REIKWIJDTE VAN DE WATERREGELGEVING

Het betoog dat er geen bevoegdheid bestaat om in het bestemmingsplan grondgebruik te reguleren voor zover die bevoegdheid met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstroming bij de watersysteembeheerder berust, leidt ertoe dat de reikwijdte van de regelgevende bevoegdheid die de watersysteembeheerder met het oog op de bescherming van watersysteembelangen heeft bepalend is voor de reikwijdte van de bevoegdheid van de bestemmingsplanwetgever. Dat de beheerder geen gebruik heeft gemaakt van zijn regelgevende bevoegdheid, betekent mijns inziens nog niet dat de bestemmingsplanwetgever die bevoegdheid kan overnemen. Om te bepalen in hoeverre de bevoegdheid om bestemmingsplanregels vast te stellen met het oog op het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen door waterregelgeving wordt beperkt, is het derhalve van belang nader te onderzoeken wat nu precies de reikwijdte van de regelgevende bevoegdheid van de watersysteembeheerder is.

### 8.4.1 DE VERORDENENDE BEVOEGDHEID VAN HET WATERSCHAPSBESTUUR

De autonome verordenende bevoegdheid wordt aan het waterschapsbestuur toegekend in art. 56 lid 1 en art. 78 lid 1 Waterschapswet. Het waterschapsbestuur heeft de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen die het nodig oordeelt voor de behartiging van taken die aan het waterschap zijn opgedragen. De regelgevende bevoegdheid is derhalve gekoppeld aan de taken die het waterschap zijn opgedragen bij provinciale reglementaire verordening.[28] Ingevolge art. 3.2 lid 1 Waterwet jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet wordt de taak om zorg te dragen voor de watersystemen (of onderdelen daarvan) die niet in beheer zijn van het Rijk bij provinciale verordening aan de waterschappen opgedragen, tenzij dat niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Die zorg is, gelet op de definitie van de term ‘beheer’ in art. 1.1 Waterwet, gericht op de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet, waaronder het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen.
Uit de provinciale reglementaire verordening zal moeten worden opgemaakt welke taken aan het waterschap zijn toegekend. Tevens kan daarin de algemeen omschreven taak ‘zorg voor de watersystemen’ nader worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Vanuit rechtszekerheidsoverwegingen verdient het aanbeveling om die taken zo duidelijk mogelijk te omschrijven, aangezien de taakomschrijving tevens de reikwijdte van de verordenende bevoegdheid van het waterschapsbestuur bepaalt. In een reglementaire verordening kan bijvoorbeeld tot uitdrukking worden gebracht dat de zorg voor het watersysteem mede is gericht op het reserveren van ruimte voor aanpassingen van het watersysteem, die ten gevolge van toekomstige ontwikkelingen noodzakelijk zullen zijn. Het expliciet opnemen van deze taak heeft tot gevolg dat buiten kijf staat dat het waterschaps-

[28] Art. 2 lid 1 Wsw.

bestuur de bevoegdheid heeft om in de keur – al dan niet in combinatie met de legger – ruimte te reserveren ten behoeve van de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken.[29]

### 8.4.2 DE REGELGEVENDE BEVOEGDHEID VAN DE RIJKSBEHEERDER

De regelgevende bevoegdheid van de rijksbeheerder die in het kader van het voorkomen van wateroverlast en overstromingen van belang is, is omschreven in art. 6.5 sub c Waterwet. De regelgevende bevoegdheid kan evenals als alle andere bevoegdheden uitsluitend worden uitgeoefend met het oog op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen. Deze doelstellingen begrenzen de wijze waarop met toepassing van de wettelijke bevoegdheden beperkingen kunnen worden gesteld aan activiteiten en rechten van burgers. Ze operationaliseren, met andere woorden, het specialiteitsbeginsel.[30]
Bij een AMvB op grond van art. 6.5 sub c Waterwet kan worden bepaald dat het verboden is om zonder vergunning van de Minister van V&W gebruik te maken van rijkswaterstaatswerken of daarbij behorende beschermingszones door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover, of daaronder handelingen[31] te verrichten. In paragraaf 4 van hoofdstuk 6 van het Waterbesluit is die vergunningplicht ten aanzien van bepaalde rijkswaterstaatswerken in het leven geroepen en zijn voor het verrichten van handelingen met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk algemene regels vastgesteld.[32] Voor zover er op grond van art. 6.5 sub c Waterwet regels zijn of kunnen worden gegeven met betrekking tot rijkswaterstaatswerken, kunnen naar mijn oordeel in bestemmingsplannen daaromtrent geen regels worden gegeven.

## 8.5 AFSTEMMING WRO MET WATERSPOOR OVER DE BAND VAN HET UITVOERBAARHEIDSVEREISTE

### 8.5.1 UITVOERBAARHEID VAN BESTEMMINGSPLANNEN

Hoewel in het bestemmingsplan geen regels kunnen worden opgenomen met hetzelfde oogmerk als de bij of krachtens de Waterwet en de keur gegeven regels,[33] is een afstemming tussen het waterbeleid en het ruimtelijk beleid noodzakelijk. Die afstemming ligt in zekere zin besloten in het vereiste van art.

---

29 In paragraaf 7.7.2.3 is reeds betoogd dat op grond van de verordenende bevoegdheid van het waterschapsbestuur reserveringszones in het leven kunnen worden geroepen.
30 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 90.
31 Het betreft het verrichten van werkzaamheden, het maken en behouden van werken, dan wel het storten, plaatsen, neerleggen, laten staan of laten liggen van vaste substanties of voorwerpen.
32 Zie daarvoor uitgebreid paragraaf 7.2.1.
33 Zie daarvoor uitgebreid paragraaf 8.3.

3.1 lid 1 Wro dat bestemmingen uitsluitend ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kunnen worden aangewezen. Dat vereiste brengt immers mee dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moeten zijn. Het is dan ook niet opmerkelijk te noemen dat art. 3.1.6. sub i Bro de planopsteller verplicht tot het doen van onderzoek naar de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.
In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak komt naar voren dat in het kader van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan dient te worden onderzocht in hoeverre sectorale regelgeving aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg kan staan. Voor zover een voor de uitvoering van het bestemmingsplan vereiste sectorale toestemming niet kan worden verkregen, is het bestemmingsplan onuitvoerbaar en in strijd met een goede ruimtelijke ordening.
In de jurisprudentie komt veelvuldig de vraag aan de orde in hoeverre de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat. Zo ook in een uitspraak van 24 januari 2007, waarin de Afdeling overweegt:

> 'De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan ten aanzien van de Gewone dwergvleermuis en de Meervleermuis een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dat doet er niet aan af dat verweerder geen goedkeuring aan het plan had kunnen verlenen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de FFW aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.
>
> Uit het bestreden besluit volgt niet dat verweerder heeft bezien of het plan zonder daarbij in strijd te handelen met het bepaalde in de FFW uitvoerbaar is, dan wel, zo van deze strijdigheid moet worden uitgegaan, op basis van de onderzoeksgegevens voldoende heeft onderzocht of op voorhand redelijkerwijs te verwachten is dat een ontheffing op grond van de FFW, indien vereist, zal kunnen worden verleend. In die afweging dient verweerder nadrukkelijk de relevante ontheffingscriteria te betrekken.'[34]

De redenering gaat mijns inziens voor alle sectorale toestemmingen op, waaronder ook de toestemmingen die op grond van de Waterwet en de keur zijn vereist voor de uitvoering van een bestemmingsplan.[35] Dat kan ook worden afgeleid uit

---

[34] ABRvS 24 januari 2007, zaaknr. 200506955/1, r.o. 2.12.11. Zie onder meer ook: ABRvS 21 november, zaaknr. 200607283/1, r.o. 2.7.3., ABRvS 14 maart 2007, zaaknr. 200603434/1, ABRvS 7 maart 2007, zaaknr. 200600709/1, ABRvS 4 september 2004, *AB* 2004, 432, m.nt. Jst en ABRvS 8 oktober 2003, *AB* 2004, 115, m.nt. dG.

[35] In het kader van de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen en vrijstellingen ex art. 19 WRO zijn onder meer aan de orde geweest: Wm vergunning (ABRvS 5 maart 2008, zaaknr. 200609279/1), het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer (ABRvS 21 juni 2006, zaaknr. 200508834/1), Nbw 1998 *(*ABRvS 14 maart 2007, zaaknr. 200604201/1). Op indirecte wijze, dat wil zeggen via de band van de financiële uitvoerbaarheid zijn in de jurisprudentie aan de orde geweest: art. 88 EG-verdrag (staatssteunver-

een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 februari 2005. In die uitspraak is een bestemmingsplan aan de orde op grond waarvan ten behoeve van de aanleg van een rijksweg een overspanning over een watergang (Vlootbeek) wordt mogelijk gemaakt. Het waterschap gaat in beroep tegen het goedkeuringsbesluit, omdat het de overspanning te smal acht. In beroep stelt het waterschapsbestuur dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is, omdat het aangeeft negatief te zullen beslissen over de voor de aanleg van de overspanning vereiste keurontheffing. De Afdeling is echter van oordeel dat voldoende aannemelijk is dat de keurontheffing voor de geplande overspanning zal kunnen worden verkregen, zodat de keur in zoverre niet aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat.[36]
Het is opmerkelijk dat de Afdeling overweegt dat de keurontheffing voor de overspanning van de watergang kan worden verkregen, aangezien het waterschapsbestuur heeft aangegeven dat het naar verwachting negatief zal beslissen op de aanvraag om keurontheffing. De Afdeling loopt dus min of meer vooruit op het besluit van het waterschapsbestuur op de aanvraag om keurontheffing. Dat doet echter niet af aan het feit dat een planologisch besluit alleen kan worden genomen wanneer aannemelijk is dat de keur niet aan de uitvoerbaarheid van het besluit in de weg staat.

> De Afdeling is van oordeel dat een keurontheffing kan worden verkregen, omdat niet aannemelijk is gemaakt dat de desbetreffende watergang niet binnen de in het bestemmingsplan voorziene breedte van ten minste vijftien meter inpasbaar is. Volgens de Afdeling is niet gebleken dat deze breedte niet in overeenstemming kan worden geacht met het concept waterbeheersplan van het waterschap dat ten tijde van het goedkeuringsbesluit beschikbaar was. Bovendien hebben gedeputeerde staten bij de goedkeuring van het bestemmingsplan naar het oordeel van de Afdeling de door het waterschap aangevoerde belangen van waterhuishoudkundige en ecologische aard in redelijkheid geen zwaarder gewicht behoeven toe te kennen dan aan de belangen die zijn betrokken bij het verwezenlijken van de nieuwe Rijksweg. Daarbij acht de Afdeling van belang dat een bredere overspanning tot hogere kosten zal leiden en de plaatselijke inpassing zal bemoeilijken. Hoewel deze belangenafweging is verricht in het kader van het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan en niet zonder meer van toepassing kan worden verklaard op de verlening van de keurontheffing, lijkt de Afdeling wel aan te geven dat aan het belang van de aanleg van de Rijksweg ook bij de verlening van de keur een groot gewicht moet worden toegekend.

Gelet op de bovengenoemde jurisprudentie dient bij de vaststelling van het bestemmingsplan te worden onderzocht of voor het geplande grondgebruik een watervergunning of een keurontheffing is vereist, en zo ja, of voldoende aannemelijk is dat deze kan worden verkregen. Zoals onder meer ook uit de uitspraak

---

bod, ABRvS 6 mei 2004, *AB* 2004, 225, m.nt. F.A.G. Groothuijse) en de Mededingingswet (ABRvS 21 april 2006, zaaknr. 200307666/1*)*.

[36] ABRvS 16 februari 2005, *M en R* 2005, 63, m.nt. F.A.G. Groothuijse.

van 24 januari 2007 blijkt, zal de bestemmingsplanwetgever daarbij de relevante ontheffingscriteria uit de waterwetgeving moeten betrekken.[37]

### 8.5.2 HET UITVOERBAARHEIDSVEREISTE VAN PROJECTBESLUITEN

Hetgeen in het voorgaande is opgemerkt over de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen, geldt mutatis mutandis voor projectbesluiten als bedoeld in art. 1.1 lid 1 sub f Wro.[38] Ook projectbesluiten kunnen niet worden genomen, indien niet op voorhand aannemelijk is dat voor de uitvoering van het project een watervergunning of keurontheffing kan worden verkregen. Projectbesluiten zullen uiteindelijk moeten worden ingepast in het bestemmingsplan, zodat het vereiste van uitvoerbaarheid ook voor het projectbesluit zal hebben te gelden. Waar het vereiste van uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen voortvloeit uit het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, vloeit die eis voor projectbesluiten voort uit het vereiste van een goede ruimtelijke onderbouwing.[39] Art. 5.1.3. lid 1 sub i Bro verplicht ook dat in de ruimtelijke onderbouwing als bedoeld in art. 3.10 lid 2 Wro inzicht wordt verschaft in de uitvoerbaarheid van het project. Is een project niet uitvoerbaar omdat niet aannemelijk is dat de watervergunning of keurontheffing kan worden verleend, dan zal een projectbesluit dat de verwezenlijking van dat project mogelijk maakt in strijd zijn met art. 3.10 lid 2 Wro.
In dit verband kan worden gewezen op de jurisprudentie van de Afdeling over de vrijstelling ex art. 19 WRO, die in grote lijnen overeenstemt met het projectbesluit ex art. 1.1 lid 1 sub f Wro. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling over de vrijstelling ex art. 19 WRO moest ook het project ten behoeve waarvan vrijstelling werd verleend uitvoerbaar zijn. In dat kader diende volgens de Afdeling ook te worden onderzocht in hoeverre aannemelijk was dat de voor de verwezenlijking van het project vereiste sectorale toestemmingen konden worden verleend.

> ‘Appellanten betogen dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de vrijstelling [ex art. 19 WRO, FG] niettemin niet mocht worden verleend, aangezien ten aanzien van op het terrein voorkomende vogels, waaronder de kolgans, geen ontheffing of vrijstelling als bedoeld in de Flora- en faunawet is verkregen. (…)
> De vraag of voor de uitvoering van het project een ontheffing of vrijstelling nodig is op grond van de Flora- en faunawet, en zo ja, of deze ontheffing of vrijstelling kan worden verleend, komt aan de orde in een eventueel te voeren procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dat doet er niet aan af dat het college geen vrijstelling voor het project had kunnen verlenen indien en voor zover hij op voorhand in

---

37 ABRvS 24 januari 2007, zaaknr. 200506955/1, r.o. 2.12.11.
38 Het uitvoerbaarheidsvereiste geldt vanzelfsprekend ook voor inpassingsplannen. Zie art. 3.1.6 lid 1 sub f Bro.
39 Zie ook art. 5.1.3 lid 1 sub f Bro.

redelijkheid had moeten inzien dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid ervan in de weg zou staan.'[40]

Gelet op deze jurisprudentie werden aan vrijstellingen ex art. 19 WRO wat betreft de uitvoerbaarheid dezelfde eisen gesteld als aan het bestemmingsplan. Aangezien het vereiste van een goede ruimtelijke onderbouwing eveneens geldt voor projectbesluiten in de zin van de Wro, is het aannemelijk dat deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing is op projectbesluiten.

### 8.5.3 UITVOERBAARHEID EN RESERVERINGSZONES

Zoals de Kroon heeft opgemerkt in de uitspraak van 25 mei 1975 over het zoetwaterkanaal, kan ook het opnemen van reserveringszones in de keur ontegenzeggelijk gevolgen hebben voor de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro. De Kroon overwoog daarin dat mogelijkerwijs een zekere invloed op de toekomstige bestemmingsplannen in dat gebied zal uitgaan van de met de keur beoogde reservering van de gronden, benodigd voor de aanleg van het onderwerpelijke kanaal.[41]
Bij de uitoefening van die bevoegdheden zal als vaststaand moeten worden aangenomen dat de gebruiksmogelijkheden van de gronden binnen de reserveringszone worden beperkt door de keur. Alvorens er een activiteit in die zone kan worden toegestaan is immers een ontheffing van het waterschapsbestuur nodig. Ook in dat geval zal de uitvoerbaarheid van het planologische besluit moeten worden beoordeeld aan de hand van de vraag of voor de uitvoering van het planologische besluit binnen de reserveringszone een keurontheffing kan worden verkregen.
Of voor een activiteit ontheffing kan worden verleend, is in grote mate afhankelijk van het al dan niet in beleidsregels neergelegde beleid dat het waterschapsbestuur bij de ontheffingverlening voert. Het lijkt onwaarschijnlijk dat voor kapitaalintensieve vormen van grondgebruik in een reserveringszone een ontheffing zal worden verleend. Die zone is immers door het waterschapsbestuur juist in het leven geroepen om dergelijke activiteiten met het oog op de toekomstige aanleg of wijziging van een waterstaatswerk te weren. De uitvoerbaarheid van een planologisch besluit dat kapitaalintensieve ontwikkelingen binnen de reserveringszone toestaat, zal dan ook doorgaans onvoldoende aannemelijk worden geacht. Dat zou wellicht anders zijn als in de loop van de tijd zou blijken dat de binnen de reserveringszone gelegen gronden niet (meer) voor de toekomstige aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gebruikt zullen worden.

---

[40] ABRvS 14 maart 2007, zaaknr. 200604201/1. Zie onder meer ook: ABRvS 12 mei 2004, *BR* 2004, 756, ABRvS 7 december 2005, zaaknr. 200410133/1 en ABRvS 23 februari 2005, zaaknr. 200401823/1.

[41] KB van 25 mei 1975, *BR* 1976, 41 in de *AB* 1975, 285.

### 8.5.4 DE BETEKENIS VAN BELEIDSREGELS BIJ HET BEOORDELEN VAN DE UITVOERBAARHEID

Bij de beoordeling of aannemelijk is dat door de Minister van V&W een watervergunning kan worden verleend voor de uitvoering van een bestemmingsplan of projectbesluit in het rivierbed van de grote rivieren zullen de Beleidsregels grote rivieren moeten worden betrokken. In deze Bgr zijn immers de voorwaarden waaronder een vergunning wordt verleend opgenomen. Voor zover een keurontheffing nodig is voor de uitvoering van een bestemmingsplan of projectbesluit, zullen ook de beleidsregels die het dagelijks bestuur van het waterschap heeft opgesteld voor de verlening van keurontheffingen moeten worden betrokken bij de vraag of het bestemmingsplan uitvoerbaar is.

*Betekenis van verleende vergunning of ontheffing*
Indien een watervergunning of keurontheffing voor een bepaalde activiteit is verleend of in procedure is gebracht, is vanzelfsprekend de inhoud daarvan van belang voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen en projectbesluiten. Indien de beheerder een vergunning of ontheffing heeft verleend of in procedure heeft gebracht waarin een activiteit uitsluitend wordt toegestaan onder de voorwaarde dat op een bepaalde locatie compenserende maatregelen worden getroffen, kunnen in hetzelfde planologische besluit voor dat compensatiegebied geen activiteiten worden toegestaan die het treffen van de compenserende maatregelen onmogelijk maken. Op grond van de inhoud van de aan de watervergunning of keurontheffing verbonden compensatieplicht staat in dat geval op voorhand vast dat de Waterwet respectievelijk de Waterschapswet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van een dergelijk bestemmingsplan of projectbesluit.
Dit kan worden afgeleid uit een uitspraak van 27 augustus 2008 waarin de Afdeling het goedkeuringsbesluit vernietigt, omdat het bestemmingplan bebouwing toestaat in een gebied dat op grond van een aan de Ffw-ontheffing verbonden voorwaarde gevrijwaard moet blijven van bebouwing. Die Ffw-ontheffing was nodig voor de realisering van een aantal andere plandelen. Vanwege de strijdigheid van de gesitueerde woonbestemming met de aan de Ffw-ontheffing verbonden voorwaarde, hadden gedeputeerde staten volgens de Afdeling op voorhand moeten inzien dat de woonbestemming op voorhand niet uitvoerbaar was.

> ‘Het plan en de doeleindenomschrijving van de bestemming “Woongebied – Uit te werken” verzetten zich niet tegen woningbouw in het deel van het plangebied, behorend tot De Kiefte. Zoals het college heeft opgemerkt in het bestreden besluit, is woningbouw ook niet uitgesloten als gevolg van de milieuhinder van de in dit deel van het plangebied gevestigde manege en aanwezige hoogspanningskabels en waterleidingen.
>
> In eerdergenoemde ontheffing door de minister van LNV ingevolge artikel 75 van de Ffw van 20 december 2007 voor de in het plangebied aanwezige en beschermde uilen, zijn een aantal specifieke voorwaarden opgenomen. Met name aan voorwaarde 8 van de ontheffing, waarin is bepaald dat de noordelijke punt van “fase 2” van het

plangebied gevrijwaard dient te worden van bebouwing, komt in dit kader betekenis toe. In deze voorwaarde wordt verwezen naar figuur 4 op bladzijde 16 van het compensatieplan, waarmee met de "noordelijke punt" wordt gedoeld op De Kiefte. Ter zitting is namens de raad bevestigd dat tegen voorwaarde 8 van de ontheffing geen bezwaar is gemaakt bij de minister van LNV. Ingevolge de ontheffing van 20 december 2007 dient dit plandeel voor het kunnen verlenen van de vereiste ontheffing ingevolge artikel 75 van de Ffw voor "fase 2" van het plan derhalve onbebouwd te blijven.

Het feit dat de ontheffing ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog niet verleend was en derhalve de inhoud van de bijbehorende voorwaarden aan het college niet bekend kon zijn, neemt niet weg dat het compensatieplan met de daarin opgenomen mitigerende maatregelen waaronder het vrijhouden van bebouwing van De Kiefte in verband met de aanwezige uilen, wel aan het college bekend was.

De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat het college geen goedkeuring aan het plan had kunnen verlenen, indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Op grond van de inhoud van het compensatieplan had het college naar het oordeel van de Afdeling op voorhand moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plandeel dat betrekking heeft op de woningbouw op De Kiefte in de weg zou staan en goedkeuring aan dit plandeel moeten onthouden.'[42]

### 8.5.5 De waterparagraaf bij afstemming tussen waterregelgeving en de Wro

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat de, onder vigeur van de WRO gewezen, maar ook onder de huidige Wro nog relevante, jurisprudentie eist dat voldoende aannemelijk moet zijn dat een bestemmingsplan of een vrijstelling (thans: projectbesluit) uitvoerbaar is. In dat verband is relevant of aannemelijk is dat een voor de uitvoering van het bestemmingsplan of vrijstelling vereiste keurontheffing of watervergunning (of andere sectorale toestemming) kan worden verleend. Is dat onvoldoende aannemelijk dan kan het bestemmingsplan niet worden vastgesteld of het projectbesluit niet worden genomen.
Om de vraag te beantwoorden in hoeverre waterwetgeving in de weg kan staan aan de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan of projectbesluit, zal het bevoegde orgaan te rade moeten gaan bij de waterbeheerder. De beheerder kan namelijk toetsen of de uitvoering van een bepaalde activiteit die op grond van het bestemmingsplan of projectbesluit wordt mogelijk gemaakt in strijd is met op grond van de Waterwet of de keur vastgestelde algemene regels. Ook kan de beheerder vaststellen of voor uitvoering van een dergelijke activiteit een watervergunning of keurontheffing is vereist en, zo ja, of deze – al dan niet onder

[42] ABRvS 27 augustus 2008, zaaknr. 200800437/1.

voorwaarden – kan worden verleend. De waterbeheerder kan bovendien aangeven op welke wijze een normoverschrijding kan worden voorkomen of zo klein mogelijk kan worden gehouden, zodat geen vergunning of ontheffing nodig is of de omvang van de aan de watervergunning of keurontheffing verbonden compensatieplicht zo beperkt mogelijk kan worden gehouden. Indien compensatie nodig is kan de waterbeheerder tevens compensatiealternatieven voorstellen, waarvan er uiteindelijk één aan de keurontheffing of de watervergunning zal worden verbonden. Voor de organen die het planologische besluit moeten nemen is deze informatie van belang, omdat zij aan de hand daarvan kunnen beoordelen of het grondgebruik dat zij met het planologische besluit willen toestaan ook op grond van de geldende waterregelgeving en het geldende beleid is of kan worden toegestaan.
Het formele kader voor de raadpleging van de waterbeheerder wordt gevormd door het verplichte bestuurlijke vooroverleg met de besturen van de betrokken waterschappen en Rijkswaterstaat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan of een projectbesluit en de verplichting om een waterparagraaf op te nemen in de toelichting van een bestemmingsplan respectievelijk de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit. Ingevolge art. 3.1.6 respectievelijk art. 5.1.3 Bro moet in de toelichting van een bestemmingsplan respectievelijk de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit een beschrijving worden opgenomen van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het besluit voor de waterhuishouding (de waterparagraaf). Daarnaast verplichten art. 3.1.1 Bro respectievelijk art. 5.1.1 Bro tot het voeren van bestuurlijk vooroverleg met de waterbeheerder bij de voorbereiding van deze besluiten.[43] Daarbij is art. 3:6 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard, op grond waarvan het bevoegde bestuursorgaan een termijn kan stellen waarbinnen de partij waarmee het overleg moet worden gevoerd haar reactie op een voorontwerp van het bestemmingsplan kenbaar moet maken.
Ter invulling van de verplichting om een waterparagraaf te vervaardigen en bestuurlijk vooroverleg te plegen met de bij de planologische wijziging betrokken waterschappen, is de watertoets ontwikkeld. De watertoets beschrijft het bestuurlijke proces voor het beoordelen van de waterhuishoudkundige gevolgen van een planologisch besluit. Bij de introductie van de waterparagraaf heeft men dat proces bewust niet wettelijk willen verankeren.[44] Een beschrijving van het toetsproces in een bestuurlijke notitie (Handreiking Watertoets 2) werd voldoen-

---

[43] Onder het oude art. 10 Bro'85 was bestuurlijk vooroverleg met de bij het plan betrokken besturen van de waterschappen *altijd* verplicht. Uit de toelichting bij het Bro blijkt dat de bestemmingsplanwetgever enige afwegingsruimte heeft ten aanzien van de vraag of vooroverleg noodzakelijk is. *Stcrt*. 3 mei 2007, 85, p.14. Zie ook Hillegers, Lam en Nijmeijer 2007, p. 383.

[44] *Stb*. 2003, 294, p. 6. Zie voor literatuur over de watertoets: Groothuijse 2005, p. 420-422, Van Hall 2003c, p. 208-211, Van Hall 2004, p. 163-178; Jong 2004, p. 1-8, Van Hall 2003a, p. 324- 331, Dekker 2003, p. 371-382, Besselink 2002, p. 217-221, Driesprong, 2001, p. 55-59 en Groothuijse en Van Rijswick 2005a, p. 201-206.

de geacht.[45] Volgens de bestuurlijke notitie omvat de watertoets het gehele (interactieve) proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. De waterbeheerder is daarbij uitsluitend verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie en advies.[46] Het orgaan dat het planologische besluit neemt dient (mede) op basis van dat advies de ruimtelijke afweging te maken en het resultaat van die afweging uiteindelijk gemotiveerd in de waterparagraaf bij het planologische besluit tot uitdrukking te brengen. Die waterparagraaf dient in de toelichting bij bestemmingsplannen en in de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten te zijn opgenomen.[47]

Hoewel het watertoetsproces geen juridische status heeft, kan het hanteren van de toetsingscriteria en een vaste werkwijze bijdragen aan het vroegtijdig meewegen van wateraspecten in planologische besluiten. In het wateradvies zal de beheerder volgens de Handreiking inzichtelijk moeten maken hoe hij het voorgenomen planologische besluit beoordeelt en welke consequenties hij daaraan verbindt. Naar mijn oordeel zal de waterbeheerder in dat wateradvies ook een oordeel moeten geven over de vraag in hoeverre de door hem uit te voeren en te handhaven waterwetgeving aan de verwezenlijking van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de weg staat. Indien voor die ruimtelijke ontwikkeling een vergunning of een keurontheffing is vereist, is het wenselijk dat de beheerder aangeeft of en onder welke voorwaarden deze kan worden verleend. Het ligt daarbij voor de hand dat de waterbeheerder daarbij ook het beleid betrekt dat hij voor de vergunning- of ontheffingverlening heeft vastgesteld. Wanneer het bevoegde orgaan tot het nemen van het planologische besluit daarmee in zijn besluitvorming rekening houdt, kan hij daarmee aannemelijk maken dat de waterwetgeving niet aan de uitvoerbaarheid van het planologische besluit in de weg staat. Houdt het orgaan daarmee geen of onvoldoende rekening dan kan worden getwijfeld aan de uitvoerbaarheid van het planologische besluit, waarmee de kans dat het planologische besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd groter wordt.

Hoewel art. 3:6 Awb van overeenkomstige toepassing is verklaard op het vooroverleg, is daarmee nog geen sprake van advisering in de zin van afdeling 3.3 Awb. De waterbeheerder is immers niet bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren van het orgaan dat bevoegd is tot het nemen van planologische besluiten. Door de waterbeheerder wel een dergelijke wettelijke adviestaak te geven zou dat de effectiviteit van het wateradvies kunnen vergroten. Ook de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving heeft

---

45 Het watertoetsproces is terug te vinden in de Handreiking Watertoets 2, waarin het toetsproces uitvoerig en stap voor stap wordt beschreven. Deze Handreiking is te downloaden van: <www.helpdeskwater.nl/watertoets>.

46 Dit advies is onder vigeur van de huidige wetgeving geen advies in zin van afdeling 3.3 Awb.

47 Zie art. 3.1.6 lid 1 sub b Bro respectievelijk art. 5.1.3 lid 1 sub b Bro.

geadviseerd om het uitbrengen van een wateradvies wettelijk te verankeren.[48] Voor zover het advies wordt overgenomen, kan het bevoegde orgaan op grond van art. 3:49 Awb voor de motivering van het planologische besluit, die wordt neergelegd in de verplichte waterparagraaf, immers verwijzen naar het advies wanneer dat zelf de motivering bevat en daarvan is kennis gegeven. Voor de waterbeheerder heeft dit het voordeel dat zijn advies een formele status krijgt en een afwijking daarvan ingevolge art. 3:50 Awb in de waterparagraaf bij het planologische besluit uitdrukkelijk moet worden vermeld. Voor belanghebbenden heeft dit het voordeel dat zij inzicht krijgen in de wateraspecten van het planologische besluit en dat zij zich bewust worden dat voor de uitvoering van het planologische besluit mogelijk nog een toestemming van de waterbeheerder nodig is. Art. 3:49 en art. 3:50 Awb zijn ingevolge art. 3:1 lid 1 sub b Awb echter niet van toepassing op besluiten waarin algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen. Omdat in bestemmingsplannen algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen, zullen art. 3:49 en art. 3:50 Awb uitdrukkelijk van toepassing moeten worden verklaard op het wateradvies.[49]
Een andere aanbeveling van de Commissie heeft betrekking op het ter inzage leggen van het wateradvies en de waterparagraaf bij het ontwerp van het planologische besluit. Op grond van art. 3:11 lid 1 moeten alle op het ontwerp van het planologische besluit betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, met het ontwerpbesluit zelf ter inzage worden gelegd. Hetzelfde geldt voor de ter inzage legging nadat het bestemmingsplan respectievelijk het projectbesluit is genomen.[50]
Om uit te sluiten dat het bevoegde orgaan het wateradvies en de waterparagraaf onnodig acht voor een beoordeling van het ontwerp en deze stukken om die reden niet ter inzage legt, kan de Minister van VROM in een ministeriële regeling, gebaseerd op art. 3.1.7 Bro respectievelijk art. 5.1.6 Bro, verplichten om reeds bij het ontwerp-bestemmingsplan en het ontwerp-projectbesluit een wateradvies en waterparagraaf ter inzage te leggen.

Het verplichte bestuurlijke vooroverleg en de verplichte waterparagraaf bij planologische besluiten alsmede de invulling die daaraan is gegeven door de beleidsmatige verankering van de watertoets, dragen bij aan de bewustwording bij gemeenten en burgers dat naast planologische toestemming ook toestemmingen op grond van waterwetgeving nodig kunnen zijn. Het stelt de waterbeheerder is staat om op een vroeg moment in de besluitvorming de planologische

---

48 CAW 2008, p. 11-12. Zie ook Jong en Van Buuren 2008, p. 901-908 en Huizinga 2007, 14-15.

49 Zie CAW 2008, p. 13-14.

50 Zie art. 3:44 lid 1 sub a Awb. Voor het bestemmingsplan geldt deze bepaling echter niet, omdat daarin algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen en afdeling 3.6 Awb, waarin art. 3:44 Awb is opgenomen, daarop ingevolge art. 3:1 lid 1 sub b Awb niet van toepassing is. Toch gaat de wetgever ervan uit dat op de bekendmaking van een bestemmingsplan afdeling 3.6 Awb van toepassing is. Zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 99.

besluiten te toetsen aan normen die in het kader van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen zijn vastgesteld. Bovendien kan de waterbeheerder gedurende het besluitvormingsproces adviseren over manieren waarop de normoverschrijding zo veel mogelijk kan worden beperkt of gecompenseerd. In zoverre kunnen het bestuurlijk overleg met de waterbeheerder, het wateradvies, de waterparagraaf en de invulling die daaraan in de Handreiking is gegeven belangrijke instrumenten zijn om normoverschrijdende activiteiten te voorkomen. De belangrijkste functie die mijns inziens voor het watertoetsproces is weggelegd, is dat met het doorlopen van dat proces aannemelijk kan worden gemaakt dat de waterregelgeving niet aan de uitvoerbaarheid van het planologische besluit in de weg staat.

Echter, deze instrumenten dienen mijns inziens niet te gaan fungeren als een substituut voor de instrumenten die aan de waterbeheerders zijn toegekend onder meer ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen. De waterbeheerders hebben daarvoor een eigen, buiten de Wro liggende verantwoordelijkheid, die zij met behulp van die instrumenten kunnen en moeten waarmaken. De waterbeheerders zullen zich naar mijn oordeel dan ook niet kunnen verschuilen achter het bestuursorgaan dat het planologische besluit heeft genomen.
Het Bro eist van dat orgaan slechts dat er voorafgaand aan het nemen van een planologisch besluit bestuurlijk overleg plaatsvindt en dat wordt aangeven op welke wijze in de planologische besluitvorming rekening is gehouden met de waterhuishoudkundige gevolgen. Het is een instrument om de waterhuishoudkundige aspecten van planologische besluitvorming te beoordelen en inzichtelijk te maken. Het verplicht het bevoegde orgaan niet om aan die waterbelangen een bepaald gewicht te geven. Dat zou naar mijn oordeel ook niet wenselijk zijn. Een planologische belangenafweging is immers van een geheel andere aard dan de waterhuishoudkundige belangenafweging die de waterbeheerder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden moet maken. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt aan het watertoetsproces dan ook geen belangrijke juridische betekenis toegekend.[51] Overigens zal het gehele watertoetsproces er niet op gericht moeten zijn om regels in het planologische besluit op te nemen in het belang van de voorkoming en beperking van wateroverlast. Zoals reeds meermalen is betoogd kunnen dergelijke regels niet in een planologisch besluit worden opgenomen.[52]

## 8.6 CONCLUSIE

De gebruiksmogelijkheden van de grond kunnen zowel bij of krachtens de Waterwet en de Waterschapswet worden gereguleerd als bij of krachtens de Wro. In dit hoofdstuk is onderzocht op welke wijze de bevoegdheid om bij of

[51] Zie uitgebreid paragraaf 10.4.1 en de daarin genoemde jurisprudentie.
[52] Zie paragraaf 8.3.

krachtens de Waterwet of Waterschapswet watersystemen te reguleren met het oog op voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen zich verhoudt met de bevoegdheid om bij of krachtens de Wro activiteiten reguleren. Geconcludeerd kan worden dat het toekennen van de bestemming 'waterstaatsdoeleinden' aan gronden met een waterstaatkundige functie noodzakelijk is om het gebruik van de grond als waterstaatswerk ook daadwerkelijk toe te staan en eventueel onderhoud en herstelwerkzaamheden te verrichten. Dat betekent echter niet dat op grond van art. 3.1 Wro ook regels met het oog op die waterstaatkundige bestemmingen kunnen worden gegeven. Bestemmingsplanregels kunnen, evenals onder vigeur van art. 10 lid 1 WRO, uitsluitend worden gegeven voor zover deze nodig zijn in verband met de aan de grond gegeven bestemming. Dat de watersysteembeheerder ter behartiging van de aan hem opgedragen zorg voor de bij hem in beheer zijnde watersystemen de bevoegdheid heeft om regels te stellen, roept de vraag op of er naast die regels nog ruimte bestaat om met het oog op dezelfde belangen in bestemmingsplannen regels op te nemen. Voor zover bestemmingsplanregels waterstaatswerken of reserveringszones (of de daarop gerichte bestemming) beogen te beschermen, terwijl bij of krachtens waterwetgeving reeds regels met hetzelfde oogmerk zijn vastgesteld, is het geven van regels in een bestemmingsplan niet nodig in verband met de aan het waterstaatswerk gegeven waterstaatkundige bestemming. Omdat de noodzaak om bestemmingsplanregels vast te stellen in dat geval niet aanwezig is, kunnen dergelijke regels ingevolge art. 3.1 lid 1 Wro ook niet in een bestemmingsplan worden opgenomen, zo kan uit een tweetal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak worden afgeleid.[53] Hoewel de redactie van art. 10 lid 1 WRO en art. 14 WRO, waarin de inhoudelijke norm voor het opnemen van bestemmingsregels is neergelegd, niet volledig correspondeert met art. 3.1 lid 1 Wro en art. 3.3 Wro, is deze jurisprudentie naar mijn oordeel onverkort van toepassing onder de vigeur van de Wro. Het betreft hier immers een redactionele wijziging, waarmee geen inhoudelijke wijziging van de bevoegdheidsgrondslag voor het opnemen van regels in het bestemmingsplan is beoogd.

Afgezien van het feit dat art. 3.1 lid 1 en art. 3.3 Wro in de weg staan aan het opnemen van bestemmingsplanregels die hetzelfde belang dienen als bij of krachtens de Waterschapswet of Waterwet vastgestelde regels, is het ook niet wenselijk dat verschillende bestuursorganen ter behartiging van exact dezelfde belangen op grond van verschillende bevoegdheidsgrondslagen activiteiten kunnen reguleren. Het gevaar bestaat dat door verschillende bestuursorganen vanwege die verschillende bevoegdheidsgrondslagen ter bescherming van exact hetzelfde waterstaatsbelang verschillende regels worden gesteld, die op verschillende wijze worden uitgevoerd en gehandhaafd. Naast onnodige administratieve

[53] ABRvS 13 oktober 2005, *AB* 2005, 25, m.nt. F.A.G. Groothuijse en ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 199900791/1, r.o. 2.8.3.

bestuurlasten kan deze dubbele regelgeving voor grondgebruikers bovendien leiden tot onnodige dubbele legesheffing. Grondgebruikers kunnen immers worden geconfronteerd met twee verschillende vergunning- of ontheffingsvereisten die in het leven zijn geroepen om hetzelfde belang te beschermen.
Ook wanneer de watersysteembelangen (nog) niet bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet worden beschermd, heeft de bestemmingsplanwetgever naar mijn oordeel niet de bevoegdheid om in een bestemmingsplan regels te stellen met het oog op de bescherming van die belangen. Het bestaan van die bevoegdheid zou naar mijn mening namelijk niet afhankelijk moeten zijn van de wijze waarop het waterschapsbestuur van zijn regelgevende bevoegdheid gebruikmaakt. Het waterschap heeft in het Nederlandse staatsbestel de taak om zorg te dragen voor het watersysteem, waarvan ook de zorg voor de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen deel uitmaakt. Die taak is nader geconcretiseerd in normen die bij provinciale verordening zijn vastgesteld. Het waterschapsbestuur heeft de taak en de verantwoordelijkheid om de watersystemen in beheer bij het waterschap overeenkomstig die normen in te richten en ingericht te houden. Daartoe heeft de watersysteembeheerder bestuursbevoegdheden gekregen, waaronder de bevoegdheid om ter behartiging van die taak verordeningen vast te stellen. Naar mijn oordeel is daarmee niet verenigbaar dat gemeentebesturen ter bescherming van dezelfde regionale watersysteembelangen in hun bestemmingsplannen regels opnemen. Mijns inziens is de zorg voor de watersystemen met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen dan ook een *exclusieve* taak van de watersysteembeheerder. De bestuurbevoegdheden die de beheerder in dat kader zijn toegekend, zijn naar mijn oordeel exclusief, in die zin dat er met het oog op de aan de beheerder opgedragen taak geen regels in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen. In zoverre beperkt de regelgevende bevoegdheid van de watersysteembeheerder de bevoegdheid om in verband met waterstaatkundige bestemmingen regels in het bestemmingsplan op te nemen.
Wanneer het waterschapsbestuur ter uitvoering van zijn wettelijke taak niet voorziet in regelgeving, acht het bestuur regelgeving blijkbaar niet noodzakelijk. Het ligt dan niet op de weg van het gemeentebestuur om in dergelijke regelgeving te voorzien. Dat zou namelijk kunnen leiden tot het afschuiven van de taak en de verantwoordelijkheid van de beheerder om het watersysteem met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen te beheren op het gemeentebestuur.
Wanneer met het oog op een doelmatig of samenhangend watersysteem regelgeving noodzakelijk is, zijn gedeputeerde staten als toezichthouder het aangewezen orgaan om het waterschapsbestuur daartoe te dwingen of desnoods in plaats van het waterschapsbestuur daarin te voorzien. Daartoe hebben zij ook de benodigde toezichtbevoegdheden, zoals de aanwijzingsbevoegdheid (art. 3.12 Waterwet) en de bevoegdheid om op administratief beroep tegen de keur te beslissen (art. 153 lid 1 sub c Waterschapswet). Hetzelfde geldt overigens in het geval dat het waterschapsbestuur regelgeving in het leven roept die niet nodig is voor de uitvoering van de aan het waterschap opgedragen taken.

*Afstemming door middel van het uitvoerbaarheidsvereiste van planologische besluiten*

Wanneer op voorhand aannemelijk is dat voor de uitvoering van een bestemmingsplan of projectbesluit niet de vereiste watervergunning of keurontheffing kan worden verkregen, zijn het bestemmingsplan en het projectbesluit niet uitvoerbaar. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend ook indien de uitvoering van een bestemmingsplan of het projectbesluit leidt tot strijdigheid met de bij of krachtens de Waterwet en Waterschapswet gestelde algemene regels.

Concluderend kan worden gesteld dat wanneer een activiteit bij of krachtens waterwetgeving is gereguleerd, in het kader van de besluitvorming op grond van de Wro zal moeten worden beoordeeld in hoeverre de waterwetgeving in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van dat besluit. De afstemming van planologische besluiten met de waterregelgeving geschiedt derhalve in het kader van de beoordeling van de uitvoerbaarheid van de planologische besluiten. In die zin is de waterregelgeving randvoorwaardelijk voor de besluitvorming op grond van de Wro. Bij die afstemming kan het watertoetsproces een belangrijke rol vervullen. De watersysteembeheerder kan immers in dat kader aangeven in hoeverre de waterregelgeving aan de uitvoerbaarheid van het planologische besluit in de weg staat. Daarnaast kan hij aangeven of en onder welke voorwaarden een eventueel benodigde toestemming kan worden verleend.

Hoofdstuk 9

# De planologische inpassing van projectplannen

## 9.1 INLEIDING

Wanneer de in hoofdstuk 5 besproken besluitvormingsprocedure(s) zijn doorlopen en de eventueel daarvoor benodigde toestemmingen van rechthebbenden zijn verkregen, moeten de projectplannen nog planologisch worden ingepast. Zoals reeds in hoofdstuk 5 is betoogd wordt de planologische titel voor de uitvoering van projectplannen verschaft door een projectbesluit als bedoeld in art. 1.1 lid 1 sub f Wro. Een projectbesluit dient op grond van art. 3.13 Wro in een bestemmingsplan te worden ingepast. De uitvoering van een projectplan kan aanzienlijke ruimtelijke consequenties hebben ten gevolge waarvan het bestemmingsplan zal moeten worden aangepast. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht op welke wijze projectplannen planologisch kunnen worden ingepast en aan welke vereisten die inpassing moet voldoen. Daarbij zal de verhouding met de nog resterende gebruiksdoeleinden binnen het projectplangebied aan de orde komen. Tevens zal worden onderzocht in hoeverre de bestemmingsplanwetgever regels kan stellen in verband met de bestemmingen waarmee het projectplan in het bestemmingsplan wordt ingepast.

## 9.2 DE INPASSING VAN HET PROJECTPLAN IN HET BESTEMMINGSPLAN

Het projectbesluit als bedoeld in art. 1 lid 1 sub f Wro heeft gelet op de systematiek van de Wro het karakter van gefaseerde besluitvorming. Hierbij vindt eerst de zakelijke besluitvorming plaats over het nieuwe beoogde grondgebruik op basis van een projectbeschrijving, waarna een beheersmatige regeling van het project in het bestemmingsplan gestalte krijgt door de aanpassing van dat plan.[1] Het bestemmingsplan blijft volgens de definiëring van het projectbesluit buiten toepassing *ten behoeve van de verwezenlijking van het project*. Voor zover er ter uitvoering van een projectplan een projectbesluit van toepassing is, zullen bouwvergunningsaanvragen ter uitvoering van het projectplan die in strijd zijn met het bestemmingsplan moeten worden verleend en zal een wijziging van grondgebruik ter uitvoering van het projectplan in strijd met de bestemming zijn toegestaan. In zoverre heeft het projectbesluit dezelfde werking als de vrijstelling ex art. 19 WRO (oud). In tegenstelling tot de WRO (oud) dient de bestem-

[1] *Kamerstukken II* 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 9.

mingsplanwetgever ingevolge art. 3.13 lid 1 Wro binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage te leggen, waarin het projectbesluit is ingepast. In bepaalde omstandigheden kan deze inpassingstermijn worden verlengd.[2] Op welke wijze en in hoeverre deze planologische inpassing in een bestemmingsplan (of inpassingsplan) kan geschieden, wordt bepaald door de bevoegdheidsgrondslag van art. 3.1 lid 1 Wro. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het geven van bestemmingen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening en het geven van regels voor zover dat met het oog op die bestemmingen noodzakelijk is.

### 9.2.1 HET AANWIJZEN VAN BESTEMMINGEN TER INPASSING VAN HET WATERSTAATSWERK

Een op het waterstaatswerk gerichte bestemming is noodzakelijk, omdat grondgebruik in strijd met de bestemming ingevolge art. 7.10 lid 1 Wro verboden is. Indien een waterstaatswerk niet als bestemming wordt opgenomen of niet onder een bestaande bestemming kan worden geschaard, is het gebruik van de grond voor waterstaatsdoeleinden verboden. Niet alleen is de aanwezigheid van het waterstaatswerk in dat geval in strijd met het bestemmingsplan, ook werkzaamheden in het kader van herstel en onderhoud zouden op grond van het bestemmingsplan niet zijn toegestaan. Het in gebruik nemen van een bergingsgebied zou zonder positieve bestemming in strijd met het bestemmingsplan zijn. Tegen deze overtredingen van het bestemmingsplan kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhavend worden opgetreden.[3] Een op waterstaatsdoeleinden gerichte bestemming is dan ook noodzakelijk voor het goed functioneren van het waterstaatswerk.[4]
Voor de inpassing van een waterstaatswerk in het bestemmingsplan zal niet alleen een positieve bestemming van het waterstaatswerk nodig zijn, maar zal dit plan ten gevolge van die bestemming moeten worden herzien. De aanwezigheid van een waterstaatswerk met bijbehorende beschermingszones bepaalt immers de situeringsmogelijkheden van andere gebruiksdoeleinden van de grond. Die situeringsmogelijkheden worden bepaald door regels die ter bescherming van het waterstaatswerk en de bijbehorende beschermingszone op grond van de waterwetgeving zijn vastgesteld, en de uitvoering daarvan door het

---

2 Zie art. 3.13 lid 2 Wro. De termijn kan ingevolge sub b van dat artikel maximaal vier jaar worden verlengd indien op het tijdstip waarop het projectbesluit is genomen aannemelijk is dat de inpassing van het project in het bestemmingsplan tezamen met de inpassing van een project op aangrenzende gronden of op gronden die betrokken zijn in hetzelfde uit te werken bestemmingsplan zal plaatsvinden. Met name bij gefaseerde versterkingen en/of verleggingen van waterkeringen, die voorzien worden binnen de termijn van vier jaar, kan de mogelijkheid om de inpassingstermijn te verlengen voorkomen dat binnen korte termijn tweemaal een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk is.

3 De overtreding van het gebruiksverbod (art. 7.10 lid 1 Wro) is ingevolge art. 7.10 lid 3 Wro een strafbaar feit.

4 Zie ook paragraaf 8.3.2.

waterschapsbestuur. In zoverre heeft het waterstaatswerk met de bijbehorende beschermingszone een bijzondere invloed op de omgeving of stelt het bijzondere eisen aan de omgeving. Vanwege deze bijzondere situeringskenmerken van het waterstaatswerk inclusief de bijbehorende beschermingszone kunnen gronden ook worden bestemd voor waterstaatsdoeleinden.
Een op het waterstaatswerk gerichte bestemming sluit andere gebruiksdoeleinden vaak niet uit, maar zal wel de primaire bestemming moeten zijn; dit is derhalve een harde randvoorwaarde voor de overige gebruiksmogelijkheden van de grond. Voor zover de met het waterstaatswerk gemoeide belangen niet worden geschaad en de planwetgever dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig acht, kunnen aan de gronden die bestemd zijn voor waterstaatsdoeleinden ook andere gebruiksfuncties/bestemmingen worden gegeven. De bevoegdheid van de bestemmingsplanwetgever om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingen aan de grond te geven, wordt met andere woorden beperkt door de waterwetgeving. Die beperking kan echter uitsluitend worden aangebracht ter behartiging van watersysteembelangen.
In beginsel acht de Afdeling bestuursrechtspraak een plansystematiek waarbij aan de grond meerdere bestemmingen wordt gegeven aanvaardbaar, mits de onderlinge rangorde van de doeleinden of functies is aangegeven en deze geen zodanige tegenstrijdigheden bevatten dat niet op redelijke wijze een afweging kan worden gemaakt met het oog op een goede ruimtelijke ordening.[5] Indien de secundaire (dubbel)bestemmingen bij voorbaat niet uitvoerbaar zijn vanwege gebruiksbeperkingen die uit de waterregelgeving voortvloeien, zijn deze bestemmingen in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Ook de in het projectplan opgenomen compenserende en mitigerende voorzieningen kunnen bijzondere eisen stellen aan de omgeving of daarop een bijzondere invloed hebben. In zoverre zal ook ten behoeve van deze voorzieningen een bestemming in een bestemmingsplan moeten worden opgenomen.[6] Daarbij kan worden gedacht aan compenserende voorzieningen in het kader van natuurwaarden. De gronden die in het projectplan voor natuurcompensatie zijn aangewezen, zullen een daarop toegesneden bestemming moeten krijgen, aangezien natuurwaarden bijzondere eisen stellen aan de omgeving en daarop ook een bijzondere invloed hebben. De instandhouding of verwezenlijking van bepaalde natuurwaarden veronderstelt bijvoorbeeld een rustige omgeving en beperkte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden.[7]
Omdat het projectplan ook gevolgen kan hebben voor de gebruiksmogelijkheden van de gronden die buiten het projectplangebied zijn gelegen, kan de planologi-

---

5 ABRvS 17 maart 2004, zaaknr. 200301131/1 en ABRvS 5 juli 2006, zaaknr. 200510280/1.

6 Dat bestemmingsplan hoeft niet hetzelfde te zijn als het bestemmingsplan waar het waterstaatswerk wordt ingepast. Compenserende voorzieningen hoeven immers niet per definitie in het bestemmingsplanplangebied waarin het waterstaatswerk is gelegen te worden getroffen.

7 In paragraaf 9.2.4 zal nader op de inpassing van de in het projectplan opgenomen compenserende, mitigerende en tussenliggende voorzieningen worden ingegaan.

sche inpassing van het projectplan ook een wijziging van de gebruiksmogelijkheden van de omliggende gronden met zich meebrengen. De uitvoering van een projectplan kan tot gevolg hebben dat de ruimtelijke structuur van een gebied dusdanig wijzigt dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening gebruiksmogelijkheden zullen moeten verdwijnen of dat er juist mogelijkheden ontstaan om andere gebruiksdoeleinden toe te staan.

### 9.2.2 BESTEMMINGREGELS IN VERBAND MET HET WATERSTAATSWERK

De planwetgever heeft op grond van art. 3.1 lid 1 Wro niet alleen de bevoegdheid om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond aan te wijzen, maar tevens de bevoegdheid om met het oog op die bestemming regels te geven omtrent het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen uitsluitend ten dienste van de bestemming worden gegeven, voor zover dat met het oog op de bestemming *nodig* is. Bestemmingsregels kunnen dan ook uitsluitend aan de grond worden gegeven met het oogmerk om te voorkomen dat een bestemming niet of niet goed kan worden gerealiseerd danwel om een overeenkomstig het plan verwezenlijkte bestemming te handhaven of te beschermen.[8]
Gelet op het voorgaande kunnen met betrekking tot de waterstaatkundige bestemming, die bij wijze van planologische inpassing van het waterstaatswerk en de daarbij behorende beschermingszone aan de grond is gegeven, uitsluitend regels worden gesteld *voor zover dat nodig is* om te voorkomen dat de waterstaatkundige bestemming niet of niet goed kan worden gerealiseerd of om de bestemming te handhaven of te beschermen in het geval dat de bestemming reeds is gerealiseerd.
Zoals ook reeds in paragraaf 8.3 is betoogd, is het geven van bestemmingsplanregels in verband met een waterstaatkundige bestemming niet mogelijk voor zover dat geschiedt met het oog op de bescherming van de met het watersysteem gemoeide belangen, waaronder de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. De bevoegdheid om met dat doel regels te stellen voor het gebruik van watersystemen is immers bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet aan de watersysteembeheerder toegekend. De inpassing van een aangelegd of gewijzigd waterstaatswerk in het bestemmingsplan zal naar mijn oordeel dan ook beperkt moeten blijven tot het toekennen van een waterstaatkundige bestemming aan de gronden waarop het waterstaatswerk is gelegen. De watersysteembeheerder heeft de taak en de bevoegdheid om ter bescherming van het aangelegde of gewijzigde waterstaatswerk bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet regels vast te stellen.

[8] Zie uitgebreider paragraaf 8.3.3.

### 9.2.3 BESTEMMINGSREGELS TER INPASSING VAN HET WATERSTAATSWERK IN DE OMGEVING

Van der Ree heeft in zijn dissertatie aangetoond dat in een bestemmingsplan niet alleen voorschriften kunnen worden opgenomen voor zover deze nodig zijn ter bescherming en handhaving van een aan de grond gegeven bestemming, maar ook voor zover deze nodig zijn om deze bestemming beter te laten aansluiten bij omliggende bestemmingsvlakken.[9] Voor het goed functioneren van een ruimtelijke structuur als geheel, waarbinnen een bepaalde bestemming is gelegen, kan het derhalve noodzakelijk zijn dat met betrekking tot die bestemming gebruiksbeperkende regels worden gegeven. Ter illustratie kan worden gewezen op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waar de verbindenheid van bestemmingsplanvoorschriften (beschrijving in hoofdlijnen) wordt aangevochten. Het ging daarbij om bestemmingsplanvoorschriften die de gebruiksactiviteiten op een bedrijventerrein beperken ter bescherming van een nabij benedenstrooms gelegen waterwingebied. Deze voorschriften zijn volgens appellanten niet gegeven ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, maar uitsluitend ter bescherming van het milieu, zodat deze in strijd met art. 10 WRO zouden zijn opgenomen. De Afdeling gaat daarin niet mee:

> 'Dit betoog faalt. De keuze van de planwetgever voor het beperken van de motorbrandstoffenvoorziening tot een bedrijfsverzamelpomp op het bedrijventerrein houdt verband met de beoogde vestiging van bedrijven op het gebied van de distributie en de logistiek op het bedrijventerrein en de daarmee samenhangende gezamenlijke behoefte aan motorbrandstof alsmede met *de ligging van het terrein in de nabijheid van het waterwingebied* [cursivering: FG]. Deze keuze ziet dan ook niet alleen op de bescherming van het milieu maar is mede bepaald door de functie van het bedrijventerrein en *door de omgeving waarin het is gelegen* [cursivering: FG] en is dan ook ruimtelijk relevant. De rechtbank is op goede gronden tot hetzelfde oordeel gekomen.'[10]

Volgens de Afdeling kunnen er ten aanzien van een bedrijventerrein gebruiksbeperkende voorschriften worden gegeven ter bescherming van een benedenstrooms gelegen waterwingebied. Gebruiksbeperkende voorschriften kunnen dus niet alleen worden opgenomen ten behoeve van de bedrijfsbestemming zelf, maar tevens ten behoeve van een goede inpassing daarvan in de ruimtelijke structuur waarvan de bedrijfsbestemming deel uitmaakt.
Omdat deze bestemmingsplanregels niet het doel hebben het waterstaatswerk te beschermen, maar erop gericht zijn om de waterstaatkundige bestemming goed aan te laten sluiten bij de omliggende bestemmingen, is de bestemmingsplanwetgever bevoegd om deze regels in het bestemmingsplan op te nemen, wanneer hij dat met het oog op die bestemming nodig acht. Ten behoeve van een goede aansluiting van de bestemming, waarmee het waterstaatswerk is ingepast, met

---

9 Van der Ree 2000, p. 359.
10 ABRvS 15 december 2005, *BR* 2005, 708, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

de omliggende bestemmingsvlakken, kunnen derhalve bestemmingsplanregels worden gegeven.[11] Zo kunnen bebouwingsvoorschriften, zoals voorschriften met betrekking tot bebouwingsvlakken en bebouwingshoogte, binnen de op het waterstaatswerk gerichte bestemming worden gegeven ten behoeve van een goede aansluiting van de bestemming op de ruimtelijke structuur. Een uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2005 geeft hiervan een goede illustratie, waarbij met het oog op de bestaande karakteristiek van een dijklint in een uitwerkingsplan bebouwingsvlakken worden gesitueerd:

> 'Gelet op de ligging van de bouwvlakken ten opzichte van de dijk en het bestaande karakter van de dijk bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat door de gekozen verkaveling vier bouwblokken mogelijk zijn met behoud van de transparantie naar het open landschap en met behoud van de bestaande karakteristiek van het dijklint. Aannemelijk is dat de door appellant gewenste verschuiving van het bouwvlak van zijn perceel minder goed zou passen in de bestaande karakteristiek van het dijklint dan de gekozen verkavelingsopzet waarbij dezelfde afstand tussen de bebouwingsvlakken is aangehouden. Verweerder heeft in verband hiermee in redelijkheid kunnen overwegen dat het college van burgemeester en wethouders aan het belang bij behoud van de bestaande karakteristiek die door de gekozen ligging van de bouwvlakken wordt verkregen een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het belang van appellant bij het verkrijgen van een zo groot mogelijke tuin op het zuiden.'[12]

Voor zover dat nodig is om de waterstaatkundige bestemming beter te laten aansluiten bij de ruimtelijke structuur waarbinnen deze bestemming is gelegen, zoals het karakteristieke dijklint uit de bovenstaande uitspraak, kunnen deze regels in het bestemmingsplan worden opgenomen. Dergelijke regels worden namelijk niet opgenomen ten behoeve van de watersysteembelangen, die reeds bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet kunnen worden beschermd.

### 9.2.4 PLANOLOGISCHE INPASSING VAN IN HET PROJECTPLAN OPGENOMEN VOORZIENINGEN

In de vorige paragrafen is besproken op welke wijze het waterstaatswerk in een bestemmingsplan kan worden ingepast. Omdat de bescherming van het waterstaatswerk reeds in het waterspoor is geregeld, zijn bestemmingsplanregels die datzelfde doel dienen niet nodig en kunnen daarom ook niet in een bestemmingsplan worden opgenomen. Wel dient het waterstaatswerk positief te worden bestemd, omdat het gebruik van de grond als waterstaatswerk anders op grond van het gebruiksverbod verboden is.

---

[11] Van der Ree 2000, p. 340 en p. 359.

[12] ABRvS 20 juli 2005, zaaknr. 200410483/1, r.o. 2.6. Zie ook ABRvS 11 oktober 2006, zaaknr. 200508462/1, r.o. 2.8.1, ABRvS 1 maart 2006 zaaknr. 200503965/1, r.o. 2.13 en 8 februari 2006, zaaknr. 200503671/1, r.o. 2.8.4.

Naast het waterstaatswerk zelf zullen tevens de compenserende, mitigerende en inpassende[13] voorzieningen in een bestemmingsplan moeten worden ingepast. De inpassing in het bestemmingsplan is noodzakelijk aangezien het projectbesluit, waarmee de planologische toestemming voor de uitvoering van een projectplan wordt verleend, betrekking heeft op het gehele projectplan, inclusief de bijkomende voorzieningen.
Op bestemmingsniveau verschilt de inpassing van de bijkomende voorziening niet van de inpassing van het waterstaatswerk zelf. Voor zover de bijkomende voorzieningen een bijzondere invloed hebben op de omgeving of bijzondere eisen stellen aan de omgeving, kan dit, voor zover dat nodig is ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, tot uitdrukking komen in een op de desbetreffende voorziening gerichte bestemming. Daarnaast zal de (gewenste) ruimtelijke structuur moeten worden aangepast aan de nieuwe bestemming. Dat wil zeggen dat omliggende bestemmingen en eventuele dubbelbestemmingen zodanig moeten worden aangepast dat ze verenigbaar zijn met de bestemming die ten behoeve van de inpassing van een bijkomende voorziening wordt gegeven.

> Indien bij wijze van bijkomende voorziening bijvoorbeeld bepaalde natuurwaarden moeten worden gecompenseerd, zal ter plaatse van waar deze compensatie dient te worden uitgevoerd een daarop gerichte bestemming moeten worden toegekend, voor zover de desbetreffende gronden niet reeds bestemd waren voor natuurwaarden. Ook kan dit tot gevolg hebben dat dubbelbestemmingen of omliggende bestemmingen en de daarbij behorende doeleindenomschrijvingen zullen moeten worden aangepast aan de nieuwe bestemming. Indien de te compenseren natuurwaarden uitermate gevoelig zijn voor verzuring, zou het vanuit het oogmerk van een goede ruimtelijke ordening nodig kunnen zijn om een bestemming en doeleindenomschrijving op grond waarvan intensieve veehouderijen zijn toegestaan, weg te bestemmen en een bufferzone als bestemming op te nemen.

In tegenstelling tot de waterstaatkundige bestemming, waarmee het waterstaatswerk planologisch wordt ingepast, kunnen met het oog op de bestemmingen die ter inpassing van de bijkomende voorzieningen worden gegeven veelal wel regels worden gegeven, omdat de met de bijkomende voorzieningen gemoeide belangen vaak niet *volledig* worden beschermd door andere regelgeving. Met het oog op de bescherming en handhaving van deze bestemmingen kunnen immers regels nodig zijn.
Ook hier kan de inpassing van de in een projectplan opgenomen voorzieningen ter compensatie van natuurwaarden die door de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk verloren zullen gaan als illustratie dienen. Wanneer ter inpassing van deze voorzieningen de desbetreffende gronden voor natuurdoeleinden worden bestemd, kunnen ter bescherming van deze natuurwaarden regels worden gegeven in het bestemmingsplan, voor zover die natuurwaarden niet met hetzelfde doel worden beschermd door andere sectorale wetgeving, zoals de

[13] Inpassende voorzieningen zijn de voorzieningen ter inpassing van het tussengebied dat is ontstaan door de verlegging van een primaire waterkering. Zie art. 5.4 lid 3 Waterwet.

Natuurbeschermingswet 1998,[14] provinciale of gemeentelijke verordeningen. Omdat deze natuurwaarden mogelijk nog niet zijn gerealiseerd op het moment van inpassing in het bestemmingsplan, kunnen regels die voorkomen dat de als natuurdoeleinden bestemde gronden minder geschikt worden voor realisering van die bestemming, in het bestemmingsplan worden opgenomen.
Een en ander kan ook aan de hand van een uitspraak van de Afdeling van 17 december 2003 worden geïllustreerd. Omdat volgens appellant dubbele regelgeving moet worden voorkomen, hadden in het bestemmingsplan naast de keur geen voorschriften omtrent de waterhuishouding mogen worden opgenomen. De Afdeling gaat niet mee in het betoog van appellant. De Afdeling overweegt:

> 'Voorzover appellant beoogt te stellen dat deze bestemming ['waterhuishouding', *FG]* en dit voorschrift uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet nodig zijn in dit plan, omdat de keur van het Hoogheemraadschap een dergelijke regeling bevat, overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan en een keur van een waterschap verschillende doeleinden dienen. Een bestemmingsplan heeft een goede ruimtelijke ordening ten doel en coördineert de verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk. Een keur van een waterschap heeft de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel, waaronder de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding.
>
> Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat bij het opstellen van een keur en bij de beslissing omtrent het verlenen van een vergunning op grond van die keur de belangen *bij de bescherming van andere waarden* [cursivering: *FG]* – waaronder zoals in dit geval natuurwaarden – niet in dezelfde mate als bij de uitvoering van bestemmingsplanvoorschriften betrokken behoeven te worden. Denkbaar is dat een verlaging van de waterstand in een voorkomend geval vanuit waterstaatkundig oogpunt niet, maar vanuit een oogpunt van de bescherming van de aanwezige waarden wel op bezwaren stuit. Bij het opstellen van een bestemmingsplan kan derhalve een regeling ten aanzien van de in het gebied aanwezige watergangen met hun oevers en taluds niet worden gemist en kan evenmin zonder meer worden verwezen naar de keur van het betrokken waterschap.'[15]

De Afdeling zet in deze uitspraak helder uiteen dat het bestemmingsplanvoorschrift is gegeven ter bescherming van de ter plaatse aanwezige natuurwaarden en niet ter bescherming van de watersysteembelangen als zondanig. Daarbij is van belang dat de instandhouding en ontwikkeling van natuurwaarden expliciet in de doeleindenomschrijving van de bestemming 'waterhuishouding' is opgenomen. Bestemmingsplanregels dienen ingevolge art. 3.1 Wro immers met het oog op een aan de grond gegeven bestemming te worden gegeven.
Niet het object van de regelgeving is doorslaggevend voor de vraag of naast de keur plaats is voor bestemmingsplanvoorschriften, maar het *doel* waarmee deze

---

[14] Zie over de relatie tussen de Nbw 1998 en de mogelijkheid om met datzelfde doel regels in het bestemmingsplan op te nemen: Groothuijse 2007, p. 121-139.
[15] Zie onder meer ABRvS 17 december 2003, zaaknr. 200206748/1.

voorschriften worden gegeven. Indien het *doel* en het *object* van de regelgeving hetzelfde zijn, zoals bij de bescherming van waterstaatswerken het geval is, kunnen naast de keur geen regels in het bestemmingsplan worden opgenomen. In de aangehaalde uitspraak wordt weliswaar ten aanzien van hetzelfde *object* – namelijk watergangen met oevers en taluds – regels gegeven in zowel de keur als het bestemmingsplan, maar omdat de daarin opgenomen regels ieder met een ander *doel* worden gegeven, is in zoverre geen sprake van dubbele regelgeving. De bestemmingsplanwetgever heeft een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de bescherming van de in het plangebied aanwezige natuurwaarden. Die verantwoordelijkheid is een andere dan de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder om zorg te dragen voor de waterstaatkundige verzorging van het desbetreffende gebied. Hoewel de waterbeheerder ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft ten aanzien van de ecologische toestand van watersystemen en het beheer gericht kan zijn op het behoud van ter plaatse aanwezige natuurwaarden, is het waterschap niet primair verantwoordelijk voor de instandhouding en ontwikkeling van de ter plaatse aanwezige natuurwaarden. De door de beheerder in dat verband te maken belangenafweging is een andere dan de belangenafweging die de bestemmingsplanwetgever dient te maken. De Afdeling illustreert dat in de bovenstaande uitspraak met het voorbeeld van een waterstandverlaging die vanuit waterstaatkundig oogpunt niet, maar vanuit een oogpunt van de bescherming van de aanwezige natuurwaarden wel op bezwaren stuit. Omdat de bijkomende voorzieningen en de daarop gerichte bestemmingen veelal niet met hetzelfde oogmerk door waterregelgeving worden beschermd, is het opnemen van regels in het bestemmingsplan ter bescherming of handhaving van die bestemmingen veelal noodzakelijk.

### 9.2.5 INPASSING VAN HET PROJECTPLAN/PROJECTBESLUIT IN EEN BEHEERSVERORDENING

De gemeenteraad kan een projectplan in plaats van in het bestemmingsplan ook in een beheersverordening inpassen.[16] Probleem daarbij is dat in de beheersverordening uitsluitend het feitelijk bestaande gebruik en het bestaande planologische regime kunnen worden vastgelegd.[17] Zolang het waterstaatswerk of de bijkomende voorzieningen niet feitelijk zijn gerealiseerd is van feitelijk bestaand gebruik geen sprake, zodat dit gebruik dus ook niet in een beheersverordening kan worden vastgelegd. Pas als het projectplan feitelijk is uitgevoerd, behoort vaststelling van een dergelijke beheersverordening tot de mogelijkheden.[18]

---

16 Art. 3.13 lid 4 Wro.

17 Nijmeijer 2007, p. 281-286. Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 11-12.

18 Het overgangsrecht dat in de invoeringswet Wro is opgenomen brengt een belangrijke beperking aan in het vaststellen van beheersverordeningen. Ingevolge art. 9.1.4 lid 4 Invoeringswet Wro (*Stb.* 2008, 180) moet voor gebieden waar op het moment van de inwerkingtreding van de Wro (1 juli 2008) een bestemmingsplan gold dat ouder is dan vijf jaar, binnen vijf jaar na de inwerkintreding van de Wro een bestemmingsplan overeenkomstig art. 3.1 Wro zijn vastgesteld. Zolang dat niet is gebeurd kan er voor dergelijke

Het projectbesluit dat geldt ter uitvoering van het projectplan kan naar alle waarschijnlijkheid niet in een beheersverordening worden ingepast als het projectplan nog niet feitelijk is gerealiseerd, omdat moet worden aangenomen dat in een beheersverordening alleen de bestaande bestemmingsregeling kan worden vastgelegd. In navolging van Van Buuren e.a. zal voor zover het projectplan feitelijk nog niet is gerealiseerd op het moment dat het gemeentebestuur tot inpassing van het projectbesluit moet overgaan, het projectbesluit dan ook uitsluitend kunnen worden ingepast in het bestemmingsplan. De bevoegdheidsgrondslag van art. 3.38 Wro en de bevoegdheid om in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vast te stellen, zouden dermate worden opgerekt dat de begrippen 'bestaand gebruik' en 'geen ruimtelijke ontwikkeling voorzien' geen enkele juridische betekenis meer zouden hebben.[19]
Voor zover een beheersverordening ter inpassing van een projectplan kan worden vastgesteld, kunnen daarin geen regels worden gegeven met het oog op de bescherming van het waterstaatswerk. Aangenomen moet worden dat voor het opnemen van regels in een beheersverordening het noodzakelijkheidsvereiste geldt; dat wil zeggen dat daarin uitsluitend regels worden opgenomen voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de handhaving en de bescherming van het bestaande gebruik. De bevoegdheid om in een beheersverordening regels op te nemen zal immers niet ruimer zijn dan het opnemen van regels in een bestemmingsplan als bedoeld in art. 3.1 lid 1 Wro. Ten aanzien van de bevoegdheid om regels op te nemen in een bestemmingsplan is reeds betoogd dat de wetgever met art. 3.1 lid 1 Wro geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van art. 10 lid 1 WRO heeft beoogd, zodat het opnemen van regels in de beheersverordening eveneens noodzakelijk moet zijn met het oog op het bestaande gebruik.
Voor zover de belangen van het waterstaatswerk (en de bijbehorende beschermingszone) reeds bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet worden beschermd, is het niet nodig om daarvoor regels in de beheersverordening op te nemen. Zoals betoogd in paragraaf 8.3 geldt hetzelfde wanneer de bevoegdheid ter bescherming van het waterstaatswerk (of bijbehorende beschermingszone) bestaat, maar daar door de watersysteembeheerder geen gebruik van is gemaakt. Ter bescherming of handhaving van de bestemmingen die met het oog op de inpassing van de in het projectplan opgenomen bijkomende voorzieningen zijn gegeven, bestaat de bevoegdheid tot het geven van regels wel, aangezien het motief voor het opnemen van die regels niet samenvalt met het motief waarmee bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet regels kunnen worden gegeven.

gebied geen beheersverordening worden vastgesteld, ook niet ter inpassing van een projectplan. Zie ook Van Buuren e.a 2008, p. 136.

19 Zie Van Buuren e.a. 2008, p. 138.

## 9.3 CONCLUSIE

Het projectbesluit levert de planologische titel om een projectplan uit te voeren. Op grond van art. 3.13 Wro dient een projectbesluit binnen de daarvoor gegeven inpassingstermijn te worden ingepast in een bestemmingsplan of beheersverordening. Inpassing in een bestemmingsplan is daarnaast nodig, omdat de uitvoering van een projectplan tot gevolg kan hebben dat de gebruiksmogelijkheden die op grond van het bestemmingsplan in of nabij het projectplangebied zijn toegestaan moeten verdwijnen of worden beperkt danwel dat nieuwe gebruiksmogelijkheden (door middel van dubbelbestemmingen) kunnen worden toegestaan.

De in een projectplan opgenomen waterstaatswerken zullen in het bestemmingsplan, waarin het projectbesluit moet worden ingepast, een daarop gerichte bestemming moeten krijgen. Het is immers verboden om grond en de zich daarop bevindende bouwwerken in strijd met de bestemming te gebruiken. Zonder positieve bestemming is het bovendien verboden om ten behoeve van het waterstaatswerk aanlegvergunningplichtige werken en werkzaamheden, waaronder herstel- en onderhoudswerkzaamheden, te verrichten of bouwvergunningplichtige bouwwerken op te richten. Die bestemming zou kunnen worden aangeduid als ‘waterstaatsdoeleinden’.
Dat het opnemen van een waterstaatkundige bestemming nodig is om het gebruik van de grond als waterstaatswerk toe te staan, betekent niet dat op grond van art. 3.1 Wro ook regels met het oog op die bestemming kunnen worden gegeven. Bestemmingsplanregels kunnen, evenals onder vigeur van art. 10 lid 1 WRO, uitsluitend worden gegeven voor zover deze nodig zijn in verband met de aan de grond gegeven bestemming. Voor zover bestemmingsplanregels een waterstaatswerk (of de daarop gerichte bestemming) beogen te beschermen, terwijl bij of krachtens waterwetgeving reeds regels met hetzelfde oogmerk zijn vastgesteld, is het geven van regels in een bestemmingsplan niet nodig in verband met de aan het waterstaatswerk gegeven waterstaatkundige bestemming. Zoals reeds is betoogd in hoofdstuk 8 is de noodzaak van bestemmingsplanregels in dat geval niet aanwezig, zodat dergelijke regels ingevolge art. 3.1 lid 1 Wro ook niet in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen.
Ook wanneer de belangen van het waterstaatswerk (nog) niet bij of krachtens de Waterwet of de Waterschapswet worden beschermd, heeft de bestemmingsplanwetgever naar mijn oordeel niet de bevoegdheid om in een bestemmingsplan regels te geven met het oog op de bescherming van het waterstaatswerk of de daarop toegesneden bestemming. De watersysteembeheerder heeft de taak en de verantwoordelijkheid om de watersystemen in beheer bij het waterschap in overeenstemming met die normen in te richten en ingericht te houden. Daartoe heeft hij bij of krachtens de Waterwet of de Waterschapswet bestuurbevoegdheden gekregen, waaronder de bevoegdheid om ter behartiging van die taak algemeen verbindende regels vast te stellen. Zoals in hoofdstuk 8 al is betoogd, is daarmee naar mijn oordeel niet verenigbaar dat gemeentebesturen ter bescherming van exact dezelfde watersysteembelangen in hun bestemmingsplannen

regels kunnen opnemen. Bovendien heeft dit een aantal ongewenste consequenties, zoals tegenstrijdige beslissingen en dubbele lasten voor zowel het bestuur als particulieren. Het beheer van watersystemen, dat mede is gericht op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen, is een exclusieve taak van het waterschap. De bestuursbevoegdheden die in het kader van die taak aan de beheerder zijn toegekend, zijn daarmee mijns inziens eveneens exclusief, in die zin dat er met het oog op de aan de beheerder opgedragen taken geen regels in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar paragraaf 8.3.

Anders dan voor het in het projectplan opgenomen waterstaatswerk kunnen met het oog op de in het projectplan opgenomen bijkomende voorzieningen, zoals natuurcompensatie, vaak wel regels in het bestemmingsplan worden opgenomen. Voor zover ter inpassing van die voorzieningen in het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingen aan de grond zijn toegekend, kunnen ter bescherming en handhaving van die bestemmingen regels in het bestemmingsplan worden opgenomen. Dergelijke regels worden immers niet opgenomen ter behartiging van belangen die reeds op grond van sectorale wetgeving, zoals de Waterschapswet of de Waterwet, kunnen worden beschermd.

Door middel van de vaststelling van een beheersverordening kan het projectplan/projectbesluit eveneens planologisch worden ingepast. Omdat de beheersverordening uitsluitend het feitelijk bestaande gebruik of een vigerende bestemmingsregeling kan vastleggen, heeft vaststelling van een beheersverordening ter inpassing van het projectplan alleen zin indien het projectplan ook daadwerkelijk feitelijk is uitgevoerd. Zolang dat niet het geval is, zal het projectplan/projectbesluit in een bestemmingsplan moeten worden ingepast.

Hoofdstuk 10

# Het voorkomen van wateroverlast en overstromingen bij of krachtens de Wro

## 10.1 INLEIDING

In hoofdstuk 8 is geconcludeerd dat de waterwetgeving voldoende instrumenten biedt om te voorkomen dat bij of krachtens de Waterwet vastgestelde normen worden overschreden of een bestaande overschrijding verder toeneemt. Ten aanzien van de veiligheidsnormen en de normen voor niet-primaire waterkeringen bestaat daarover ook weinig twijfel. Activiteiten die de stabiliteit van waterkeringen kunnen aantasten en/of de bergings- en afvoercapaciteit van de oppervlaktewaterlichamen kunnen verminderen, kunnen bij of krachtens de Waterschapswet of de Waterwet worden gereguleerd. In zoverre bestaat er naar mijn oordeel geen bevoegdheid tot regulering op grond van de Wro, zo is in hoofdstuk 9 betoogd.
In dit hoofdstuk zal desalniettemin worden onderzocht in hoeverre activiteiten bij of krachtens de Wro kunnen worden gereguleerd met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen. In de eerste plaats omdat niet buiten twijfel is dat mijn betoog, dat normoverschrijdende activiteiten en reserveringszones bij of krachtens de Waterwet en Waterschapswet kunnen worden gereguleerd en dat regulering daarvan bij of krachtens de Wro geheel is uitgesloten, ook daadwerkelijk in de (rechts)praktijk zal worden gevolgd. Voor zover dit betoog niet wordt gevolgd, is van belang na te gaan in hoeverre regulering van normoverschrijdende activiteiten met behulp van de Wro tot de mogelijkheden behoort.
In de tweede plaats geschiedt het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen niet alleen in het kader van het beheer van watersystemen. Hoewel de onderzoeksvraag van dit boek strikt genomen alleen ziet op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen door de watersysteembeheerder, zal in dit hoofdstuk kort worden ingegaan op de wijze waarop het Wro-instrumentarium zou kunnen bijdragen aan de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen voor zover de watersysteembeheerder daarvoor niet primair verantwoordelijk is. Zo hebben de gemeentelijke watertaken weliswaar geen betrekking op de zorg voor het watersysteem, maar zien deze wel op het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen.[1]

[1] Het gaat dan om de zorg voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en het treffen van maatregelen om structurele grondwateroverlast te voorkomen in open-

Daarnaast kan het nodig zijn om ten behoeve van het goed functioneren van bepaalde (niet-waterstaatkundige) bestemmingen, die nadelige gevolgen kunnen ondervinden van wateroverlast of overstromingen, zoals woon-, bedrijfs-, en kantoorbestemmingen, regels te stellen om deze nadelige gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.
Allereerst zal worden onderzocht in hoeverre de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen in de besluitvorming op grond van de Wro een rol kan spelen. Een belangrijke vraag in dat kader is in hoeverre activiteiten met negatieve gevolgen voor de voorkoming van wateroverlast en overstromingen bij of krachtens de Wro kunnen worden toegestaan onder de voorwaarde dat compenserende of mitigerende maatregelen worden getroffen waarmee die negatieve gevolgen ongedaan worden gemaakt.
Vervolgens wordt onderzocht welke mogelijkheden de watersysteembeheerder heeft om de doorwerking van watersysteembelangen in planologische besluiten daadwerkelijk te bewerkstelligen. Daarbij zullen de betekenis van de watertoets, het planologische toezicht- en sturingsinstrumentarium en de rechtsbescherming tegen planologische besluiten worden onderzocht.

## 10.2 VOORKOMING EN BEPERKING VAN WATEROVERLAST EN OVERSTROMINGEN IN BESTEMMINGSPLANNEN

### 10.2.1 REGELS MET HET OOG OP DE BESTEMMING

In een bestemmingsplan kunnen ingevolge art. 3.1 lid 1 Wro uitsluitend regels worden gegeven met het oog op bestemmingen die ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening aan de grond zijn toegekend. Regels kunnen met het oog op de bestemming gegeven worden indien die regels beogen te voorkomen dat de aan de grond gegeven bestemming niet goed gerealiseerd kan worden, niet goed kan functioneren of wordt verdrongen door andere gebruiksdoeleinden, alsmede om te voorkomen dat de bestemming niet goed aansluit bij andere bestemmingen.[2] Hetzelfde geldt voor het opnemen van regels in inpassingsplannen, waarop art. 3.1 lid 1 Wro van overeenkomstige toepassing is verklaard.[3]
Bij de vraag of ter voorkoming en bescherming van wateroverlast en overstromingen in een bestemmingsplan of inpassingsplan regels kunnen worden opgenomen, is het van belang onderscheid te maken tussen de bestemmingen met het oog waarop die regels kunnen worden gegeven.

---

baar gebied voor zover dat niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Zie paragraaf 3.5.

2 Zie hoofdstuk 8 en Van der Ree 2000, p. 339-344 en 358-359.

3 Ingevolge art. 3.26 en art. 3.28 Wro is op inpassingsplannen afdeling 3.2 Wro van toepassing. Omdat de rijksinpassingsplannen niet kunnen worden getroffen door een reactieve aanwijzing zijn daarop vanzelfsprekend art. 3.8 lid 4 en 6 Wro niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

*10.2.1.1 Regels met het oog op niet-waterstaatkundige bestemmingen*

Met het oog op niet-waterstaatkundige bestemmingen die schade kunnen ondervinden van wateroverlast of overstromingen, zoals woon- kantoor en bedrijfsbestemmingen, kunnen regels worden gegeven ter voorkoming en beperking van wateroverlast of overstromingen, aangezien verdedigd kan worden dat dergelijke regels worden gegeven om te voorkomen dat een van deze bestemmingen niet goed kan functioneren.[4] Zo kan in dergelijke regels ter voorkoming van wateroverlast of overstromingen voor het oprichten van gebouwen een bepaald minimaal vloerpeil[5] of een verbod om gebouwen te onderkelderen worden voorgeschreven. Omdat dergelijke regels niet met het oog op de zorg voor het watersysteem worden gegeven, maar met het oog op de bescherming van een (niet-waterstaatkundige) bestemming, heeft de watersysteembeheerder niet de bevoegdheid om dergelijke regels vast te stellen. Van samenvallende regelgeving kan in zoverre dus geen sprake zijn, zodat de bestemmingsplanwetgever bevoegd is om met het oog op deze niet-waterstaatkundige bestemmingen regels te geven, waarmee deze bestemmingen tegen de nadelige gevolgen van wateroverlast en overstromingen worden beschermd.

*10.2.1.2 Regels met het oog op waterstaatkundige bestemmingen*

In hoofdstuk 8 is reeds betoogd dat aan gronden waarop waterstaatswerken zijn gelegen een positieve bestemming kan worden toegekend. De aanwezigheid van een waterstaatswerk heeft een bijzondere invloed op en stelt bijzondere eisen aan de omgeving en heeft derhalve specifieke situeringskenmerken. Een op het waterstaatswerk gerichte bestemming is zelfs voor het beheer van watersystemen noodzakelijk, omdat zonder een daarop gerichte bestemming het gebruik van de gronden ten behoeve van waterstaatsdoeleinden, waaronder ook de uitvoering van herstel- en onderhoudswerkzaamheden, niet mogelijk zou zijn.[6] Voor zover de watersysteembeheerder geen bevoegdheid heeft tot regulering van activiteiten met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen of, in weerwil van hetgeen in hoofdstuk 8 is betoogd, moet worden aangenomen dat de bevoegdheid tot regulering bij of krachtens de Wro *naast* de bevoegdheid van de watersysteembeheerder kan bestaan, kunnen met het oog op waterstaatkundige bestemmingen regels in het bestemmingsplan

---

4 Van der Ree 2000, p. 339-344 en 358-359.

5 Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 maart 2005, zaaknr. 200406959/1, waarin het niet opnemen van een minimaal vloerpeil ten behoeve van de bescherming van een woonbestemming tegen wateroverlast en overstromingen in strijd werd geacht met een goede ruimtelijke ordening. Zie ook ABRvS 11 september 2002, zaaknr. 200105597/1. In deze uitspraak staat een bestemmingsplanvoorschrift ter discussie staat waarin 'is bepaald dat op de in het bestemmingsplan begrepen gronden, welke zijn gelegen binnen de op de plankaart aangeduide "grens van het waterbergend winterbed" van de rivier de Maas, uitsluitend zodanig mag worden gebouwd dat de bovenkant van de vloer van de onderste bouwlaag van gebouwen, die krachtens het plan mogen worden gebouwd, met uitzondering van bergingen, magazijnen, parkeergarages, entrees en openbare ruimten, op tenminste 21,30 meter boven N.A.P. ligt.'

6 Zie paragraaf 8.3.2.

worden gegeven. Deze regels kunnen gebruiksbeperkingen bevatten voor zover deze nodig zijn om te voorkomen dat de waterstaatkundige bestemming niet of niet goed gerealiseerd kan worden of niet goed kan functioneren, danwel door andere gebruiksdoeleinden wordt verdrongen.[7] Daarbij kan worden gedacht aan een verbod om te bouwen op waterkeringen of een verbod om andere werken en werkzaamheden te verrichten die de stabiliteit van waterkeringen nadelig kunnen beïnvloeden, zoals het spitten en graven in waterkeringen. Een verbod om open water te dempen is een ander voorbeeld van een regel die met het oog op een waterstaatkundige bestemming kan worden gegeven.
Wanneer een absoluut verbod op het uitvoeren van bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde niet noodzakelijk is, maar preventieve controle op het uitvoeren van die werken wel, dan kan het uitvoeren van deze werken aan een aanlegvergunningstelsel worden onderworpen.[8] Hetzelfde geldt voor werkzaamheden met het oog op de bescherming en handhaving van de waterstaatkundige bestemming. In het bestemmingsplan zullen de aanlegvergunningsplichtige activiteiten duidelijk moeten worden omschreven en zal eveneens moeten worden aangegeven onder welke omstandigheden een aanlegvergunning zal worden verleend.[9] Alvorens het werk of de werkzaamheid kan worden uitgevoerd, zal er een aanlegvergunning bij burgemeester en wethouders moeten worden aangevraagd.

*10.2.1.3 Dubbelbestemmingen*

Veelal sluit de aanwezigheid van een waterstaatswerk of reserveringszone andere gebruiksmogelijkheden niet volledig uit, maar zijn andere bestemmingen naast de waterstaatkundige bestemming mogelijk, zoals recreatie, verkeersdoeleinden, natuurdoeleinden, agrarische doeleinden etc. De Afdeling bestuursrechtspraak eist bij dubbelbestemmingen wel dat een onderlinge rangorde tussen de doeleinden of functies wordt aangebracht en deze geen zodanige tegenstrijdigheden bevatten dat niet op redelijke wijze een afweging kan worden gemaakt met het oog op een goede ruimtelijke ordening.[10] Het ligt voor de hand om een waterstaatkundige bestemming als primaire bestemming aan te wijzen, aangezien deze bestemming de randvoorwaarde schept waarbinnen de andere (secundaire) functies zijn toegestaan. In het bestemmingsplan kunnen dan regels worden opgenomen die de gebruiksdoeleinden die op grond van de dubbelbestemmingen zijn toegestaan beperken ten behoeve van de bescherming van de waterstaatkundige bestemming.[11]
Voor het mogelijk maken van reserveringszones hoeven in het bestemmingsplan strikt genomen geen bestemmingen te worden aangewezen, aangezien reserveringszones naar hun aard niet om realisering vragen en uitsluitend een werend

---

7 Zie Van der Ree 2000, p. 358-359.
8 Zie Van Buuren e.a. 2006, p. 243.
9 Zie daarvoor Van Buuren e.a. 2006, p. 248-249.
10 ABRvS 17 maart 2004, zaaknr. 200301131/1 en ABRvS 5 juli 2006, zaaknr. 200510280/1.
11 Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2005, 25, m.nt. F.A.G. Groothuijse.

karakter hebben. In de praktijk zal een positieve bestemming echter vrijwel altijd noodzakelijk zijn. Om de gebruiksmogelijkheden van de grond ten behoeve van het waterstaatswerk of de reserveringszone in het bestemmingsplan te kunnen reguleren ten opzichte van de andere (dubbel)bestemmingen, is een waterstaatkundige bestemming wel degelijk noodzakelijk. In een bestemmingsplan kunnen ingevolge art. 3.1 lid 1 Wro immers uitsluitend met het oog op een aan de grond gegeven bestemming regels worden gesteld. Wanneer men reserveringszones in het bestemmingsplan wil vastleggen, zullen de gronden dan ook een uitdrukkelijke waterstaatkundige bestemming moeten krijgen. Hoewel een reserveringszone niet om realisering en in zoverre niet om een positieve bestemming vraagt, is zo'n bestemming *wel* noodzakelijk om de gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan, die de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken kunnen bemoeilijken of onnodig kostbaar kunnen maken, ter plaatse te reguleren.[12]

### 10.2.2 Ruimtelijke reserveringen in het bestemmingsplan

#### *10.2.2.1 Reserveringszones in het bestemmingsplan*

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan dient aannemelijk te zijn dat de in het bestemmingsplan neergelegde bestemmingen binnen de planperiode van tien jaar worden gerealiseerd. Bestemmingsplannen moeten immers volgens vaste jurisprudentie binnen de planperiode uitvoerbaar zijn.[13] Deze planhorizon hoeft echter geen beletsel te vormen voor het aanwijzen van bestemmingen met uitsluitend een reserverend karakter, aangezien dergelijke bestemmingen naar hun aard niet om verdere realisering vragen.[14] Het enige doel van deze bestemming is juist om ruimtelijke ontwikkelingen die de toekomstige aanleg of wijziging van een waterstaatswerk kunnen belemmeren te weren.

De Kroon heeft al eens uitgemaakt dat ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, ook als niet zeker is dat de ruimte voor dijkversterkingen daadwerkelijk zal worden benut. In haar besluit van 20 februari 1995 sluit de Kroon zich aan bij gedeputeerde staten die goedkeuring hebben onthouden aan een bestemmingsplan omdat een dergelijke ruimtelijke reservering in het plan niet was opgenomen. De Kroon overweegt:

> 'Weliswaar betreft het hier extra ruimte die eerst *na de planperiode* [cursivering: FG] wordt benut, en is het niet uitgesloten dat al dan niet in verband met technische ontwikkelingen een andere ruimte of in het geheel geen ruimte werkelijk nodig zal zijn, doch in aanmerking genomen dat het te dezen gaat om de plaatsbepaling van in

---

12 Van der Ree 2000, p. 341-344.

13 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 17 september 2008, zaaknr. 200708524/1, ABRvS 31 januari 2007, zaaknr. 200600973/1 en ABRvS 7 mei 2008, zaaknr. 200702354/1. Art. 3.1.6 lid 1 sub f Bro verplicht dan ook in de plantoelichting inzicht te geven in de uitvoerbaarheid van het plan.

14 CAW 2004, p. 24.

> beginsel duurzame bouwwerken – te weten woningen –, achten Wij het juist dat gedeputeerde staten in dit geval de berekende extra ruimte als een voor dit plan relevant belang hebben meegewogen.'[15]

Ten behoeve van de bestemming 'reserveringszone' kunnen in het bestemmingsplannen regels worden gesteld omtrent bebouwing en gebruik. De belangen van de ruimtelijke reservering zullen moeten worden afgewogen tegen alle andere bij de desbetreffende gronden betrokken belangen. Indien de ruimtelijke reservering de gebruiksmogelijkheden van een grondgebruiker beperkt, zal de noodzaak daarvan moeten worden afgewogen tegen de belangen van de grondgebruiker. Naarmate de reservering een groter gebied beslaat en/of er onzekerheid bestaat dat het gereserveerde gebied daadwerkelijk wordt gebruikt voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, zal het lastiger worden om de noodzaak van gebruiksbeperkingen binnen de reserveringzone te onderbouwen. De belangen van de grondgebruikers zullen in de belangenafweging dan ook zwaarder wegen. De schade die de grondgebruiker mogelijkerwijs lijdt ten gevolge van de planologische vastlegging van de ruimtelijke reservering komt op grond van art. 6.1 Wro mogelijk voor vergoeding in aanmerking.[16] In het kader van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen zal ten minste één keer in de tien jaar opnieuw moeten worden bezien of de ruimtelijke reservering zal worden gehandhaafd. De met de ruimtelijke reservering gemoeide belangen zullen daarbij moeten worden afgewogen tegen de andere bij de gronden betrokken ruimtelijke relevante belangen.

Het ligt niet voor de hand om reeds bij het bestemmen van gronden als reserveringzone voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken het bestaande gebruik en/of de bestaande bebouwing weg te bestemmen. Per slot van rekening behoeft op dat moment nog niet zeker te zijn in hoeverre en op welk moment de gronden ook daadwerkelijk zullen worden aangewend voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk.

Pas wanneer de besluitvorming over de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk is gestart, kan daaromtrent meer zekerheid worden geboden. Dat is dan ook het moment waarop zal moeten worden bezien in hoeverre het bestaande grondgebruik en de bestaande bebouwing kunnen worden gehandhaafd. Voor zover handhaving daarvan niet mogelijk is, zal de beheerder, als privaatrechtelijk niet tot een oplossing kan worden gekomen, uiteindelijk moeten overgaan tot het opleggen van een gedoogplicht of onteigening.[17] Bij de besluitvorming ten aanzien van de aanleg of de wijziging van het waterstaatswerk kunnen de belangen van de grondgebruiker volledig tot hun recht komen.

Aangezien bij het planologisch vastleggen van reserveringszones het wegbestemmen van bestaand gebruik of bestaande bebouwing doorgaans niet aan de orde zal zijn, zal het overgangsrecht op grond waarvan bestaand gebruik mag

---

15 KB 20 februari 1995, *AB* 1995, 369, m.nt. AvH.

16 Voor nadeelcompensatie wordt verwezen naar hoofdstuk 11.

17 Voor de grondverwerving ten behoeve van de aanleg of wijziging van waterstaatswerken wordt op deze plaats verwezen naar hoofdstuk 6.

worden gecontinueerd en bestaande bebouwing mag worden vernieuwd en gewijzigd daarbij slechts een beperkte rol spelen.[18]
Ten behoeve van de uitvoering van werken en werkzaamheden op gronden met de dubbelbestemming 'reserveringszone toekomstig waterstaatswerk' die men niet op voorhand wil verbieden, maar ook niet zonder meer wil toestaan, kan ter handhaving of bescherming van de bestemming als reserveringszone een aanlegvergunningstelsel in het leven worden geroepen. Zo is het bijvoorbeeld niet nodig om het diepgraven of diepploegen ten behoeve van een agrarische dubbelbestemming zonder meer te verbieden in verband met de bestemming 'reserveringszone'. De agrarische functie zou door een dergelijk verbod onnodig vergaand kunnen worden beperkt. Wel kan het nodig zijn om deze werkzaamheden aan een aanlegvergunningplichtig te onderwerpen, zodat per geval kan worden beoordeeld of het uitvoeren van deze agrarische werken of werkzaamheden kan worden toegestaan, gelet op de belangen die gemoeid zijn met het weren van ontwikkelingen die de toekomstige aanleg en wijziging van het waterstaatswerk kunnen bemoeilijken of kostbaar kunnen maken.
Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat bestemmingsplannen geschikt zijn om ruimtelijke reserveringen voor de toekomstige aanleg en wijziging van waterstaatswerken vast te leggen. Activiteiten die de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken mogelijk kunnen bemoeilijken of uiterst kostbaar kunnen maken, kunnen immers op grond van het bestemmingsplan worden gereguleerd. Wanneer het gaat om bovengemeentelijke belangen, zijn inpassingsplannen daarvoor in gelijke mate geschikt. Inpassingsplannen zijn namelijk niets anders dan bovengemeentelijke bestemmingsplannen.[19]

*10.2.2.2 Inpassingsplannen en rijksreserveringszones*
De bevoegdheid om inpassingsplannen vast te stellen zou van belang kunnen zijn voor het vaststellen van reserveringszones ten behoeve van de aanleg of wijziging van toekomstige rijkswaterstaatswerken. Dat geldt ook indien wordt aangenomen dat er, zoals in hoofdstuk 8 ook is verdedigd, geen bevoegdheid tot regulering bij of krachtens de Wro bestaat, voor zover die bevoegdheid bij of krachtens de Waterwet en Waterschapswet bestaat. De Waterwet geeft de rijksbeheerder namelijk niet de bevoegdheid om reserveringszones in het leven te roepen, voor zover deze niet als een beschermingszone als bedoeld in art. 1.1 Waterwet kunnen worden aangemerkt.[20]
Wanneer de rijksbeheerder reserveringszones in het leven zou willen roepen die niet grenzen aan reeds bestaande waterstaatswerken, is hij afhankelijk van de medewerking van de Minister van VROM. De Minister van VROM heeft immers op grond van de Wro de bevoegdheid ruimtelijke reserveringen bindend vast te leggen in rijksinpassingsplannen, voor zover er sprake is van nationale

---

[18] Zie voor de verplicht in bestemmingsplannen op te nemen overgangsbepalingen: art. 3.2.1 en art. 3.2.2 Bro.
[19] Op inpassingsplannen zijn dan ook de afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 3 Wro van overeenkomstige toepassing. Zie art. 3.26 lid 2 en art. 3.28 lid 2 Wro.
[20] Zie paragraaf 7.7.2.2.

ruimtelijke belangen. Wanneer het gaat om ruimtelijke reserveringen ten behoeve van de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken die in beheer zijn bij het Rijk, is daarvan naar mijn oordeel zonder meer sprake. Indien die reserveringszones in het nationale waterplan zijn opgenomen, dat mede door de Minister van VROM wordt vastgesteld en van rechtswege een rijksstructuurvisie is, zou dat plan als onderbouwing van een dergelijk inpassingsplan of aanwijzing kunnen fungeren.[21]

*10.2.2.3 Ruimtelijke reserveringen in de beheersverordening*

In plaats van een bestemmingsplan kan de gemeenteraad in gebieden waar geen ontwikkelingen worden voorzien ook een beheersverordening vaststellen.[22] In de beheersverordening wordt het beheer van het gebied overeenkomstig het bestaande gebruik geregeld, waarbij de gemeenteraad de keuze heeft of hij het feitelijk bestaande of het planologisch toegestane gebruik vastlegt.[23] Omdat een beheersverordening de strekking heeft nieuwe ontwikkelingen te weren, is dit instrument geschikt voor het planologisch vastleggen van reserveringszones.

Een beheersverordening legt de gebruiksmogelijkheden van de grond via dezelfde systematiek vast als het bestemmingsplan. Strijd met de beheersverordening is evenals strijd met het bestemmingsplan een dwingende weigeringsgrond voor bouw- en aanlegvergunningen.[24] Ook in een beheersverordening kan voor bepaalde werken en werkzaamheden een aanlegvergunningstelsel worden opgenomen.[25] Het aanlegvergunningstelsel strekt in dat geval vanzelfsprekend niet tot de handhaving en bescherming van de bestemming, maar tot de handhaving en bescherming van het bestaande gebruik zoals dat in de beheersverordening is vastgelegd.

Gelet op het doel van reservering – gronden vrijwaren van ontwikkelingen – verdient het de voorkeur om te kiezen voor een beheersverordening waarin de feitelijk bestaande situatie wordt vastgelegd. Nog niet gerealiseerde ontwikkelingen die op grond van het bestaande planologische regime zijn toegestaan, komen door de vaststelling van de beheersverordening immers te vervallen. Wel leidt de vaststelling van een dergelijke beheersverordening tot planschade, die burgemeester en wethouders overeenkomstig afdeling 6.1 Wro zullen moeten vergoeden.[26] Omdat een ruimtelijke reservering ten behoeve van de waterbeheer-

---

21 Zie hoofdstuk 4.

22 Art. 3.38 lid 1 Wro.

23 Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat met de beheersverordening uitsluitend de feitelijk bestaande situatie kon worden vastgelegd. De vaststelling van de beheersverordening zou in dat geval leiden tot een ontneming van alle gebruiksmogelijkheden behalve het bestaande gebruik. Vanwege het grote aantal planschadeclaims, zouden de toepassingsmogelijkheden van de beheersverordening te veel worden beperkt, zodat ook de bestaande planologische situatie in de beheersverordening kan worden vastgelegd. Zie Van Buuren e.a. 2008, p. 135-139 en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 7, p. 10-14.

24 Zie art. 44 lid 1 sub c jo. art. 1 sub f Ww respectievelijk art. 3.16 lid 1 sub a Wro.

25 Zie art. 3.38 lid 3 Wro.

26 De beheersverordening wordt ingevolge art. 6.1 lid 2 sub a Wro als schadeveroorzakend besluit aangemerkt. Zie voor schadevergoeding uitgebreider hoofdstuk 11.

der, en doorgaans ook op zijn verzoek, planologisch wordt vastgelegd, kunnen burgemeester en wethouders de uitgekeerde planschadevergoedingen verhalen op het waterschap.[27]
Er treedt weliswaar geen planschade op wanneer de gemeenteraad kiest voor het vastleggen van het geldende planologische regime in een beheersverordening, maar de reservering is, afhankelijk van de ontwikkelingen die op grond van het geldende planologische regime zijn toegestaan, minder effectief. Wanneer het geldende planologische regime nog veel niet-gerealiseerde gebruiksmogelijkheden heeft, die de toekomstige aanleg of wijziging van het waterstaatswerk kunnen bemoeilijken of kostbaar kunnen maken, kunnen deze immers ook onder vigeur van een dergelijke beheersverordening nog worden benut. De Wro staat er echter niet aan in de weg om in dat geval niet alle, maar slechts enkele niet-gerealiseerde gebruiksmogelijkheden te schrappen. Bestuurlijk zal moeten worden afgewogen of het belang dat met de ruimtelijke reservering is gediend opweegt tegen de hoogte van de uit te keren planschadevergoedingen.

## 10.3 HET AFDWINGEN VAN COMPENSERENDE MAATREGELEN IN BESTEMMINGSPLANNEN

Zoals in hoofdstuk 7 is betoogd kunnen bij of krachtens de Waterwet of de Waterschapswet activiteiten worden toegestaan die een (verdere) overschrijding van de normen voor wateroverlast en overstromingen tot gevolg hebben, onder de voorwaarde dat deze overschrijding ongedaan wordt gemaakt.[28] Het treffen van compenserende maatregelen om die overschrijding ongedaan te maken kan op grond van deze waterregelgeving ook daadwerkelijk publiekrechtelijk worden afgedwongen.[29]
De vraag is of in het bestemmingsplan een plicht kan worden opgenomen om compenserende maatregelen te treffen, wanneer de realisering van andere op grond van het bestemmingsplan ter plaatse toegestane gebruiksmogelijkheden (dubbelbestemmingen) een normoverschrijding tot gevolg heeft. Het gaat daarbij om de realisering van gebruiksmogelijkheden die de bergings- of afvoercapaciteit van het watersysteem beperken of een destabiliserend effect hebben op een waterstaatswerk. Ook kan het gaan om het voorschrijven van maatregelen in bestemmingsplanregels met het doel een niet-waterstaatkundige bestemming tegen wateroverlast en overstromingen te beschermen. Omdat activiteiten binnen reserveringszones geen normoverschrijdingen tot gevolg kunnen hebben, speelt de afdwingbaarheid van compenserende maatregelen niet met betrekking tot reserveringszones.

---

[27] Zie art. 6.8 Wro.
[28] Het gaat dan om activiteiten die de bergings- of afvoercapaciteit van het watersysteem beperken of een destabiliserend effect hebben op een waterstaatswerk.
[29] Zie daarvoor paragraaf 7.5.

### 10.3.1 GEEN GEBODSBEPALINGEN IN HET BESTEMMINGSPLAN

Een bestemmingsplan kan volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak geen gebodsbepalingen bevatten, zodat daarin geen actieve verplichting tot verwezenlijking van de aan de gronden gegeven bestemming kan worden opgelegd. Een uitspraak van de Afdeling van 13 november 2002 is hiervan een duidelijke illustratie. Ten aanzien van de stelling van appellant dat gedeputeerde staten (in het kader van de goedkeuring) zich ervan hadden moeten vergewissen dat de afschermende werking van de groenstrook tussen zijn gronden en de gronden met de bestemming 'gemengde doeleinden' gewaarborgd was, oordeelt de Afdeling dat verwezenlijking van de groenstrook, gelet op art. 10 WRO, niet in het bestemmingsplan kan worden afgedwongen. De Afdeling overweegt:

> 'Een bestemmingsplan kan, gelet op artikel 10 van de Wet op de ruimtelijke ordening, slechts verbods- en geen gebodsbepalingen bevatten en kan geen actieve verplichting tot verwezenlijking van de aan de gronden gegeven bestemming opleggen.'[30]

Ten aanzien van het geven van bestemmingen en van regels met het oog op die bestemming, is art. 3.1 lid 1 Wro inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van art. 10 WRO, zodat aangenomen kan worden dat het opnemen van gebodsbepalingen in bestemmingsplannen ook op grond van het nieuwe artikel niet is toegestaan.
Indien een grondgebruiker een activiteit wil ondernemen die een normoverschrijding tot gevolg heeft, dan kan hij op grond van het bestemmingsplan niet worden verplicht om een bestemming te realiseren die met het oog op de uitvoering van compenserende maatregelen aan de grond is toegekend.

> Wanneer een grondgebruiker een bouwwerk wil bouwen in het winterbed van een grote rivier en de grond daartoe wil ophogen, dan kan op grond van het bestemmingsplan niet worden afgedwongen dat hij de bergingscapaciteit die daardoor verloren gaat, creëert op andere gronden met een waterstaatkundige bestemming.

Hoewel een grondgebruiker niet kan worden gedwongen om een bestemming te realiseren, is het wel mogelijk om in een bestemmingsplan regels op te nemen op grond waarvan nadere regels of voorwaarden worden verbonden aan de

---

[30] ABRvS 13 november 2002, zaaknr. 200200010/1 (r.o. 2.5.4.). Dezelfde overweging of een overweging van gelijke strekking is aan te treffen in: Vz. ABRvS 15 juli 2005, zaaknr. 200501172/5, r.o. 2.5, ABRvS 11 mei 2005, zaaknr. 200401563/1, r.o. 2.12.3, ABRvS 16 april 2003, zaaknr. 200203654/1, r.o. 2.6.2., ABRvS 9 april 2003, zaaknr. 200205912/1, r.o 2.3, ABRvS 24 juli 2002, zaaknr. 200104384/1, r.o. 2.4.6. De Kroon was ook al de mening toegedaan dat de WRO geen grondslag biedt voor het opnemen van gebodsbepalingen in een bestemmingsplan. Zie onder meer: KB 15 januari 1993, *AB* 1993, 346. De Wro en zijn voorganger zijn gebaseerd op het zogenaamde systeem van toelatingsplanologie. Zie Van Buuren e.a. 2006, p. 5-6.

realisering van een bestemming. Die regels moeten ingevolge art. 3.1 lid 1 Wro nodig zijn met het oog op een aan de grond gegeven bestemming.

### 10.3.2 VOORWAARDELIJKE VERPLICHTINGEN IN HET BESTEMMINGSPLAN

Na de uitspraak van de Afdeling inzake het bestemmingsplan 'Bedrijvenpark Linderveld',[31] is er in de literatuur veel aandacht geweest voor het oordeel van de Afdeling dat in bestemmingsplannen voorwaardelijke verplichtingen kunnen worden opgenomen.[32] De vraag is of dat terecht is. De Afdeling oordeelt immers onder verwijzing naar eerdere jurisprudentie uitdrukkelijk dat art. 10 WRO er niet aan in de weg staat om in bestemmingsplannen voorwaardelijke verplichtingen op te nemen.

> 'Art. 10 WRO biedt in een geval als het onderhavige de mogelijkheid ten minste een deel van de in r.o. 2.17.6 genoemde maatregelen die niet dwingendrechtelijk in het plan zijn voorgeschreven, als voorwaardelijke verplichtingen in het plan op te nemen. Hierbij valt te denken aan een verplichting om, alvorens een in de voorschriften te noemen bestemming te realiseren, bepaalde aan het MER ontleende mitigerende en/of compenserende maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door het opnemen van deze maatregelen in de bouwvoorschriften voor de desbetreffende bestemming, zodanig dat de maatregelen moeten zijn getroffen alvorens de bouwvergunning kan worden verleend. In haar uitspraak van 23 april 2003, 200204328/1, heeft de Afdeling het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan reeds geaccepteerd. Voorts bestaat in beginsel de mogelijkheid voor een nader uit te werken bestemming bij wijze van uitwerkingsregel voor te schrijven dat eerst een of meer bepaalde maatregelen moeten worden getroffen, althans het treffen van die maatregelen zeker moet zijn gesteld, alvorens het uitwerkingsplan mag worden vastgesteld.'[33]

Nijmeijer is van mening dat er met de uitdrukkelijke erkenning van de Afdeling dat in een bestemmingsplan voorwaardelijke verplichtingen kunnen worden opgenomen niets nieuws onder de zon is.[34] Uitdrukkelijk is vereist dat de voorwaardelijke verplichting wel wordt gegeven met het oog op de bestemming. Dat wil zeggen dat de verplichting dient om te voorkomen dat een bestemming niet kan worden gerealiseerd, niet goed kan functioneren, geheel of gedeeltelijk wordt verdrongen door andere gebruiksdoeleinden of niet goed aansluit bij omliggende bestemmingsvlakken.[35]

---

31 ABRvS 22 maart 2006, *AB* 2006, 421, m.nt. A.A.J. de Gier, *BR* 2006, 546, m.nt. H.J. de Vries, *Gst*. 2006, afl. 7252, nr. 74 m.nt. J.M.H.F. Teunissen, en *Stab* 2006, nr. 3, p. 54 e.v., m.nt. P. de Weijer.

32 Nijmeijer 2006, p. 363-367. De annotaties bij ABRvS 22 maart 2006, *AB* 2006, 421, m.nt. A.A.J. de Gier, *BR* 2006, 546, m.nt. H.J. de Vries en *Stab* 2006, nr. 3, p. 54 e.v., m.nt. P. de Weijer.

33 ABRvS 22 maart 2006, *AB* 2006, 421, m.nt. A.A.J. de Gier en *BR* 2006, 546, m.nt. H.J. de Vries. Zie ook:. Nijmeijer 2006, p. 363-367.

34 Nijmeijer 2006, p. 364.

35 Van der Ree 2000, p. 338-341.

> In de uitspraak waarnaar de Afdeling verwijst, ging het om een bestemmingsplanvoorschrift dat de benutting van bouwmogelijkheden ten behoeve van de bestemming 'gemengde doeleinden' afhankelijk stelt van het voldoen aan een sloopverplichting. Deze sloopverplichting heeft betrekking op bestaande bouwwerken op het binnenterrein dat behoort bij de hoofdbebouwing die op gronden met de bestemmingen 'gemengde doeleinden' is gesitueerd. Aan het binnenterrein is uitsluitend de bestemming 'tuin en erven' toegekend, zodat daar geen bouwwerken mogen worden opgericht. Bestaande bouwwerken mogen echter worden gehandhaafd. Alleen wanneer wordt overgegaan tot sloop of nieuwbouw van de hoofdbebouwing mag de bestaande bebouwing niet worden gehandhaafd. Dit bestemmingsplanvoorschrift, waarin deze voorwaardelijke (sloop)verplichting voor bestaande bouwwerken op het binnenterrein is opgenomen in geval van nieuwbouw of sloop van de hoofdbebouwing, heeft tot doel om op termijn te komen tot een opschoning van de binnenterreinen en is derhalve gegeven met het oog op de realisering van de bestemming 'Tuinen en erven'.

Ook ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen kunnen in het bestemmingsplan voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen. Dat kan echter uitsluitend voor zover die verplichtingen met het oog op een in het bestemmingsplan plan aangewezen bestemming worden gesteld. Wanneer ten gevolge van de wijziging van het bestemmingsplan grondgebruik wordt toegestaan ten gevolge waarvan de wateroverlastnormen worden overschreden, kan door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting worden voorkomen dat die normen worden overschreden of dat een normoverschrijding ongedaan wordt gemaakt. In dat geval wordt de voorwaardelijke verplichting opgenomen. Het opnemen van een dergelijke voorwaardelijke verplichting kan namelijk voorkomen dat de in het bestemmingsplan gegeven bestemmingen ten gevolge van een onaanvaardbare kans op wateroverlast of overstromingen niet goed kunnen functioneren. De voorwaardelijke verplichting wordt in dat geval met het oog op de bestemming gegeven.
Een voorbeeld daarvan is het opnemen in de bebouwingsvoorschriften van een minimaal vloerpeil voor het oprichten van gebouwen op gronden met een woon- of kantoorbestemming. Gebouwen mogen in dat geval uitsluitend worden opgericht op de gronden onder de voorwaarden dat het vloerpeil in acht wordt genomen. Daarvoor zal het veelal noodzakelijk zijn om gronden op te hogen of om op palen te bouwen. Om te voorkomen dat deze wateroverlast- en overstromingsgevoelige bestemmingen niet goed kunnen functioneren, kan een dergelijke voorwaardelijke verplichting in de vorm van een minimaal vloerpeil in het bestemmingsplan worden opgenomen. Het niet opnemen van een minimaal vloerpeil voor een overstromingsgevoelige bestemming kan in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, zo kan worden afgeleid uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 maart 2005.[36] In casu komt appellant op tegen de goedkeuring van een bestemmingsplan waarin de bouw van een woning langs de Oude IJssel mogelijk wordt gemaakt. Volgens appellant voorziet het

[36] ABRvS 16 maart 2005, zaaknr. 200406959/1. Zie ook ABRvS 11 september 2002, zaaknr. 200105597/1.

bestemmingsplan ten onrechte niet in een vloerpeil van minimaal 12,5 meter boven NAP. De Afdeling acht het beroep gegrond en vernietigt het goedkeuringsbesluit. Daartoe overweegt de Afdeling:

> 'Niet in geding is dat de woning dient te worden gebouwd met een vloerpeil van 12,5 meter boven NAP of hoger. In het plan is geen hiertoestrekkende verplichting opgenomen. Evenmin is anderszins gebleken dat de bouw van de woning op een dergelijke hoogte is gewaarborgd. Verweerder heeft derhalve miskend dat onvoldoende is voorzien in de noodzakelijk geachte bescherming tegen het water van de Oude IJssel. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.'

In het bestemmingsplan had ter bescherming van de bestemming 'woondoeleinden' tegen wateroverlast of overstromingen derhalve een voorschrift moeten worden opgenomen op grond waarvan woningbouw uitsluitend is toegestaan onder de voorwaarde dat het vloerpeil van de woning op 12,5 meter boven NAP of hoger is gelegen.

Indien de gronden voor waterstaatkundige doeleinden zijn bestemd, dan kan met het oog op die bestemming een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan worden opgenomen, voor zover bij of krachtens de Waterschapswet of de Waterwet geen regels met hetzelfde oogmerk kunnen worden gegeven. Zijn de gronden met een waterstaatkundige bestemming tevens bestemd voor woondoeleinden, dan zou bijvoorbeeld als voorwaardelijke verplichting in de bestemmingsregeling kunnen worden opgenomen dat een beperking van de bergingscapaciteit van het watersysteem door de realisering van de woonbestemming moet worden gecompenseerd alvorens de woonbestemming kan worden gerealiseerd. Deze voorwaardelijke verplichting kan met het oog op zowel de woonbestemming als de waterstaatkundige bestemming worden opgenomen. Enerzijds voorkomt de compensatieplicht dat de woonbestemming vanwege de onaanvaardbare kans op wateroverlast niet goed kan functioneren. Anderzijds voorkomt de compensatieplicht dat de waterbergende functie van de waterstaatkundige bestemming wordt aangetast.

*10.3.2.1 De voorwaardelijke verplichting en het rechtszekerheidsvereiste*

Hoewel de mogelijkheid om voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen op te nemen door de Afdeling in de *Linderveld*-uitspraak uitdrukkelijk wordt erkend, kan uit die uitspraak niet worden afgeleid onder welke omstandigheden een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan kan worden opgenomen. Aangezien het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen zou kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de consoliderende waterbeheeropgave, is het van belang de mogelijkheden om voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen op te nemen nader te onderzoeken.

Zoals reeds opgemerkt, ligt de eerste begrenzing besloten in art. 3.1 Wro op grond waarvan uitsluitend regels kunnen worden gegeven omtrent het gebruik

van de grond en zich daar bevindende bouwwerken, met het oog op een aan de grond gegeven bestemming. Ook bij het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan zal deze begrenzing in acht moeten worden genomen.[37]

Ook de rechtszekerheid stelt eisen aan het opnemen van regels in het bestemmingsplan. Bestemmingsplanregels zijn immers algemeen verbindende voorschriften die als zodanig voldoende rechtszeker moeten worden geformuleerd. In de eerste plaats zal de compensatieverplichting duidelijk en concreet moeten worden geformuleerd. Een niet nader geconcretiseerde voorwaardelijke verplichting op grond waarvan een grondgebruiker een door hem veroorzaakte overschrijding van de wateroverlastnormen moet compenseren alvorens hij kan overgaan tot de realisering van een bestemming, is naar mijn oordeel te onduidelijk.

Uit het rechtszekerheidsvereiste vloeit bovendien voort dat bestemmingsplanregels objectief en onvoorwaardelijk moeten worden geformuleerd. Volgens vaste jurisprudentie mag de realisering van een bestemming of het verkrijgen van een bouwvergunning niet afhankelijk zijn van een nadere afweging van het bestuursorgaan of een andere onzekere toekomstige gebeurtenis.[38]

> Zo is een voorschrift op grond waarvan bouwwerken slechts mogen worden opgericht indien en voor zover de belangen van een waterkering niet worden geschaad ontoelaatbaar. Alvorens het bevoegde gezag een bouwvergunning kan verlenen zal het immers moeten beoordelen of de belangen van de waterkering worden geschaad. Daardoor is op grond van het bestemmingsplanvoorschrift als zodanig niet objectief bepaalbaar of een bouwvergunning moet worden verleend. De Afdeling heeft een dergelijk voorschrift dan ook in strijd geacht met het rechtszekerheidbeginsel.[39]

---

37 In de *Linderveld*-uitspraak was de Afdeling van oordeel dat de bewoordingen van art. 10 WRO niet in de weg staan aan een uitleg van dit artikel die recht doet aan de betekenis van artikel 8 van de MER-richtlijn. Uit deze richtlijnbepaling vloeit voort dat 'informatie uit het MER, waaronder de daarin op te nemen beschrijving van de beoogde maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, aldus in aanmerking moet kunnen worden genomen dat in het m.e.r.-plichtige besluit of in een daarmee samenhangend besluit dergelijke maatregelen, indien daartoe aanleiding bestaat, als verplicht te realiseren moeten kunnen worden voorgeschreven.' In gevallen waarop de MER-richtlijn van toepassing is kunnen door een richtlijnconforme uitleg van art. 10 WRO naar het oordeel van de Afdeling ook niet-ruimtelijk relevante maatregelen als voorwaardelijke verplichting worden voorgeschreven.

38 Zie ABRvS 20 juli 2005, zaaknr. 200409587/1, ABRvS 4 mei 2005, *Gst*. 7236, 143, m.nt. J.M.H.F. Teunissen, ABRvS 16 november 1999, *Gst*. 2000, 7, m.nt. J.M.H.F. Teunissen, ABRvS 21 augustus 1997, *ABkort* 1997, 604, ARRvS 25 juni 1993, *BR* 1993, 967, ABRvS 1 mei 1997, *BR* 1998, 39, m.nt. H.J. de Vries. Zie ook De Vries 1994, p. 60 e.v.

39 ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2005, 25, m.nt. F.A.G. Groothuijse. Zie voor een ander voorbeeld ABRvS 20 juli 2005, zaaknr. 200409587/1. In die uitspraak stond een bestemmingsplanvoorschrift ter discussie op grond waarvan ter bescherming van het historische karakter van de binnenstad binnen de bestemming 'Beschermd stadsgezicht' doorbraken van monumenten in beginsel niet zijn toegestaan, maar dat ook voor niet-monumenten terughoudendheid moet worden betracht, waarbij bij het toestaan van doorbraken, afhankelijk van de korrelgrootte van de panden in de omgeving en economische aspecten,

De vraag die Nijmeijer naar aanleiding van de *Linderveld*-uitspraak in het licht van bovengenoemde jurisprudentie dan ook terecht opwerpt, is de vraag of de Afdeling een voorwaardelijke verplichting zonder meer zal accepteren wanneer het voldoen aan de voorwaardelijke verplichting afhankelijk is van de medewerking van derden of een onzekere toekomstige gebeurtenis.[40]
Naar mijn oordeel kunnen voorwaardelijke verplichtingen niet in een bestemmingsplan worden opgenomen voor zover daardoor de realisering van de gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt afhankelijk worden gesteld van een of meer toekomstige onzekere gebeurtenissen of een nader afwegingsmoment van een bestuursorgaan. Voorwaardelijke verplichtingen waarvan de uitvoering afhankelijk is van de onzekere medewerking van andere grondeigenaren of bestuursorganen dienen dan ook niet in een bestemmingsplan te worden opgenomen. Voorwaardelijke verplichtingen op grond waarvan een grondgebruiker compenserende berging moet realiseren op gronden die hij niet in eigendom heeft of op een locatie waarvoor nog een planologische of andere toestemming van een bestuursorgaan nodig is, zijn dus niet zonder meer mogelijk.
Daarnaast is het de vraag of het voldoende aannemelijk is dat een bestemmingsplan waarin de realisering van een bestemming afhankelijk is gesteld van de medewerking van derden of van een onzekere toekomstige gebeurtenis, uitvoerbaar is. Zoals in paragraaf 8.5 al uitgebreid aan de orde is geweest, eist de Afdeling namelijk dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan in voldoende mate aannemelijk is. Wanneer het treffen van de compenserende maatregelen afhankelijk is van de onzekere medewerking van derden of van andere onzekere gebeurtenissen, zal als snel moeten worden geoordeeld dat het onvoldoende aannemelijk is dat de bestemming binnen de planperiode uitvoerbaar is. De realisering van de bestemming is immers volledig afhankelijk van het treffen van de compenserende maatregelen.
Een voorbeeld van een voorwaardelijke verplichting die door de Afdeling niet werd geaccepteerd wegens strijd met het rechtszekerheidsvereiste en het uitvoerbaarheidsvereiste, is te vinden in een uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2003.[41] Het ter zake doende bestemmingsplan staat de realisering van de woonbestemming uitsluitend toe, indien zeker is gesteld dat buiten het plangebied geluidsafschermende bebouwing is of wordt gerealiseerd. De Afdeling overweegt:

> ‘Daargelaten dat niet duidelijk is wanneer of in welke gevallen mag worden aangenomen, dat zeker is gesteld dat de geluidafschermende bebouwing op genoemd bedrijventerrein is of wordt gerealiseerd, houdt deze regeling in de planvoorschriften in,

---

een afweging zal worden gemaakt. Omdat de mogelijkheid van een doorbraak voor niet-monumenten is onderworpen aan niet objectief bepaalbare voorschriften, maar dat voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering daarvan een nader afwegingsmoment is vereist, acht de Afdeling het voorschrift in strijd met de WRO. Vgl. ook ABRvS 23 juli 2003, zaaknr. 200200248/1, r.o. 2.10.1

40 Nijmeijer 2006, p. 365-366.

41 ABRvS 23 juli 2003, zaaknr. 200200248/1.

> dat de mogelijkheid tot realisering van de bestemming afhankelijk is gesteld van een onzekere gebeurtenis in de toekomst waarvan ten tijde van de vaststelling en goedkeuring van het plan niet zeker is of en wanneer aan die voorwaarde zal worden voldaan. De aan de orde zijnde voorschriften stellen naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende zeker dat de in het bestemmingsplan opgenomen bestemming "Woningen en Gemengde voorzieningen" binnen de planperiode uitvoerbaar is.'

Geconcludeerd kan worden dat uit de jurisprudentie van de Afdeling (nog) niet precies kan worden opgemaakt wanneer een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan kan worden opgenomen. Wel is mijns inziens duidelijk dat het rechtszekerheidsbeginsel en het uitvoerbaarheidsvereiste de mogelijkheid om voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen op te nemen in belangrijke mate beperken. Voor zover aannemelijk kan worden gemaakt dat een voorwaardelijke verplichting uitvoerbaar is en dus niet afhankelijk is van (te veel) onzekere factoren, zal het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen (waarschijnlijk) zijn toegestaan. Uit de jurisprudentie van de Afdeling lijkt te kunnen worden afgeleid dat het opnemen van een voorwaardelijke verplichting sneller wordt geaccepteerd als de grondgebruikers uit het bestemmingsplan kunnen opmaken onder welke voorwaarde zij de gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan kunnen benutten en zij ook daadwerkelijk in staat zijn om aan de voorwaardelijke verplichting te voldoen.

> De Afdeling acht een bestemmingsplanvoorschrift dat de benutting van bouwmogelijkheden in een bestemmingsplan afhankelijk stelt van het voldoen aan een sloopverplichting met betrekking tot bestaande bouwwerken op hetzelfde bouwperceel acceptabel.[42] Ook het bestemmingsplanvoorschrift dat volwaardige kassenbedrijven in een glastuinbouwconcentratiegebied zijn toegestaan onder de voorwaarde dat kassen aan de binnenzijde volledig moeten worden afgeschermd tegen horizontale en verticale lichtuitstraling als gevolg van assimilatieverlichting wordt door de Afdeling geaccepteerd.[43]

In beide voorbeelden is duidelijk wat de grondgebruiker moet doen om de gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan te benutten en heeft hij het ook daadwerkelijk in zijn macht om de maatregelen te treffen die het bestemmingsplan voorwaardelijk voorschrijft. De grondgebruiker heeft het in zijn macht om de maatregelen zelf uit te voeren en is daarvoor niet afhankelijk van de onzekere medewerking van derden, omdat hij de maatregelen op zijn eigen perceel dient te treffen.

Aangezien bestemmingsplanregels algemeen verbindende voorschriften zijn, zal daarin niet per individueel geval kunnen worden beoordeeld of een bepaalde voorwaardelijke verplichting uitvoerbaar is. De voorwaardelijke verplichting zal

---

42 Zie de hiervoor besproken uitspraak ABRvS 23 juli 2003, zaaknr. 200200248/1.

43 ABRvS 24 juli 2002, zaaknr. 200104384/1. Zie ook ABRvS 8 november 2006, zaaknr. 200502427/1.

zodanig moeten worden geformuleerd dat deze onafhankelijk van een specifieke grondgebruiker toepasbaar is.

*10.3.2.2 Voorwaardelijke verplichtingen in wijzigings- en uitwerkingsregels*
Zoals in de voorgaande paragraaf is betoogd, is het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplanregels omtrent het gebruik van de grond en zich daar bevindende bouwwerken gelet op het rechtszekerheidsbeginsel niet altijd mogelijk. Door de Afdeling wordt in de jurisprudentie gesuggereerd dat door middel van het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht de realisering van een bepaalde bestemming afhankelijk kan worden gesteld van bepaalde compenserende maatregelen.
In de uitspraak inzake het bestemmingsplan 'Houthavens' betrof het een voorwaardelijke verplichting op grond waarvan de realisering van een woonbestemming afhankelijk is gesteld van de oprichting van bepaalde geluidsafschermende bebouwing. Deze verplichting wordt door de Afdeling niet geaccepteerd. De Afdeling oordeelt:

> 'Dit bezwaar klemt te meer nu de Wet op de Ruimtelijke Ordening, behalve de mogelijkheid van een planherziening, de in artikel 11 van die wet opgenomen mogelijkheid van een wijzigingsbevoegdheid kent, welk middel in een geval als het onderhavige een geëigend middel is om te voorzien in een bestemming als hier aan de orde nadat de geluidafschermende bebouwing is of wordt gerealiseerd.'

In de *Linderveld*-uitspraak noemt de Afdeling de mogelijkheid om de vaststelling van een uitwerkingsplan afhankelijk te stellen van het feit dat bepaalde compenserende maatregelen zijn getroffen of dat het treffen van die maatregelen zeker is gesteld. De Afdeling overweegt:

> 'Voorts bestaat in beginsel de mogelijkheid voor een nader uit te werken bestemming bij wijze van uitwerkingsregel voor te schrijven dat eerst een of meer bepaalde maatregelen moeten worden getroffen, althans het treffen van die maatregelen zeker moet zijn gesteld, alvorens het uitwerkingsplan mag worden vastgesteld.'[44]

In uitwerkings- en wijzigingsregels kan de vaststelling van een uitwerkings- of wijzigingsplan volgens de Afdeling afhankelijk worden gesteld van het uitgevoerd zijn van bepaalde compenserende maatregelen of het zeker gesteld zijn van de uitvoering van deze maatregelen.
Dat roept de vraag op naar het verschil tussen uitwerkings- en wijzigingsregels en regels omtrent het gebruik van de grond en bouwwerken, die met het oog op de bestemming worden gegeven (hierna: bestemmingsplanregels). De eerstgenoemde regels worden door de Afdeling in beginsel geschikt geacht om bepaalde ontwikkelingen afhankelijk te stellen van het voldoen aan bepaalde compensatievoorwaarden, terwijl in de laatstgenoemde regels veelal geen voorwaardelij-

---

[44] ABRvS 22 maart 2006, *AB* 2006, 421, m.nt. A.A.J. de Gier en *BR* 2006, 546, m.nt. H.J. de Vries. Zie ook:. Nijmeijer 2006, p. 363-367.

ke verplichtingen kunnen worden opgenomen. Belangrijk verschil tussen de uitwerkings- of wijzigingsregels enerzijds en de regels die met het oog op de bestemming worden gegeven anderzijds, is dat uitwerkings- en wijzigingsregels niet gericht zijn tot de grondgebruikers, maar tot het college van burgemeester en wethouders, dat bevoegd is tot het vaststellen van wijzigings- en uitwerkingsplannen, terwijl de bestemmingsplanregels rechtstreeks bindend zijn voor grondgebruikers. Daarbij is van belang dat de rechtstreeks tot de burgers gerichte bestemmingsplanregels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar zijn en bovendien een rechtstreekse bouwtitel opleveren, terwijl de uitwerkings- en wijzigingsregels uitsluitend de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht van het college van burgemeester en wethouders normeren. Daar komt nog bij dat de gemeente het treffen van de compenserende maatregelen binnen de gemeente uiteindelijk altijd zelf kan afdwingen door middel van de inzet van het onteigeningsinstrument, terwijl de burger die mogelijkheid niet heeft.

De wijzigings- en uitwerkingsregels dienen de uitwerkingsplicht respectievelijk de wijzigingsbevoegdheid met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel objectief te begrenzen.[45] De uitwerking of wijziging mag door deze regels niet afhankelijk worden gesteld van subjectieve criteria. De eis dat bepaalde compenserende maatregelen moeten zijn getroffen of zeker zijn gesteld alvorens een uitwerkings- of wijzigingsplan kan worden vastgesteld, zal dan ook voldoende duidelijk en objectief moeten worden omschreven. Het is dus niet acceptabel dat wijzigings- of uitwerkingsregels in het bestemmingsplan worden opgenomen die het vaststellen van een wijzigings- of uitwerkingsplan afhankelijk maken van het oordeel van burgemeester en wethouders dat voldoende compenserende maatregelen zijn getroffen.

Anders dan een wijzigingsbevoegdheid, moet een uitwerkingsplicht volgens vaste jurisprudentie onvoorwaardelijk zijn geformuleerd en mag deze niet afhankelijk worden gesteld van onzekere toekomstige gebeurtenissen.[46] Deze jurisprudentie gaat er namelijk van uit dat gedurende de looptijd van tien jaar van het bestemmingsplan aan de uitwerkingsplicht moet kunnen worden voldaan. Dat neemt mijns inziens echter niet weg dat een uitwerkingsregel kan bepalen dat bepaalde maatregelen moeten zijn getroffen alvorens een uitwerkingsplan kan worden vastgesteld of dat het treffen van bepaalde maatregelen zeker moet zijn gesteld. Zoals reeds hierboven aangegeven, zal de uitwerkingsregel deze eis voldoende duidelijk en objectief moeten omschrijven. Het zal

---

45 Zie onder meer: ABRvS 16 oktober 2002, zaaknr. 200201344/1, ABRvS 21 augustus 2002, zaaknr. 200200365/1, r.o. 2.8, ABRvS 5 september 2001, zaaknr. 200005239/1, ABRvS 21 juli 1997, *BR* 1998, 208 en ABRvS 2 januari 1996, *BR* 1996, 563, beide m.nt. H.J. de Vries.

46 ARRvS 25 juni 1993, *BR* 1993, 967 en ABRvS 1 mei 1997, *BR* 1998, 39, m.nt. H.J. de Vries. Zie ook ABRvS 14 juni 2001, *Gst.* 2001, 7145, 5, m.nt. JT en ABRvS 16 november 1999, *Gst.* 2000, 7.

bovendien aannemelijk moeten zijn dat deze maatregelen ook daadwerkelijk getroffen kunnen en zullen worden. Indien dit niet het geval is, is evenmin aan te nemen dat de uitwerkingsplicht uitvoerbaar is. Daarmee wordt de uitwerkingsplicht namelijk afhankelijk van een onzekere gebeurtenis, hetgeen in strijd is met art. 11 WRO (thans: art. 3.6 Wro) en de uitleg die de Afdeling daaraan in de bovengenoemde jurisprudentie heeft gegeven.

> Een voorbeeld van een uitwerkingsregel die door de Afdeling is geaccepteerd, kan worden aangetroffen in de uitspraak van 28 mei 2008 (*Bangert en Oosterpolder*).[47] In het ter zake doende bestemmingsplan is als uitwerkingsregel voor de uit te werken bestemming 'Woondoeleinden' opgenomen dat in het totale plangebied minimaal 8,2% aan oppervlaktewater moet worden gerealiseerd. Omdat het bevoegde orgaan bij de vaststelling van het uitwerkingsplan deze uitwerkingsregel volgens de Afdeling in acht moet nemen, bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de waterberging onvoldoende is verzekerd. Omdat de uitwerkingsregel objectief is geformuleerd en de plicht tot uitwerking niet afhankelijk wordt gesteld van een onzekere toekomstige gebeurtenis of een nadere afweging van het bestuur, is deze acceptabel. Dat zou naar mijn oordeel anders zijn, indien het niet aannemelijk was dat binnen het plangebied 8,2% aan oppervlaktewater ook daadwerkelijk zou kunnen worden gerealiseerd.

Door opneming in een bestemmingsplan van een wijzigingsbevoegdheid ex art. 11 WRO bestaat de mogelijkheid het plan aan te passen aan *voorzienbare*, maar nog niet geconcretiseerde ontwikkelingen. De bestemmingsplanwetgever zal bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid aannemelijk moeten maken dat de toekomstige ontwikkelingen, met het oog waarop de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan is opgenomen, reëel zijn.[48] Indien aan de uitoefening van de wijzigingsbevoegdheid in de wijzigingsregels de voorwaarde wordt gesteld dat bepaalde maatregelen zijn of worden getroffen, betekent dat ook dat het treffen van de voorgeschreven maatregelen eveneens reëel moet zijn. De uitoefening van de wijzigingsbevoegdheid is immers afhankelijk van het treffen van de compenserende maatregelen.

Concluderend kan worden opgemerkt dat met behulp van het opnemen van uitwerkings- of wijzigingsregels in een bestemmingsplan kan worden zeker gesteld dat compenserende maatregelen zijn of worden getroffen, alvorens het grondgebruik door middel van een uitwerkingsplan of wijzigingsplan kan worden toegestaan. De uitwerkings- en wijzigingsregels zullen wel voldoende rechtszeker moeten worden geformuleerd. Bovendien zal op voorhand niet onaannemelijk moeten zijn dat de compenserende maatregelen ook daadwerkelijk kunnen worden getroffen. Indien op voorhand duidelijk is dat niet aan de

---

47 ABRvS 28 mei 2008, *JB* 2008, 175 en *JM* 2008, 79, m.nt. Pieters, r.o. 2.9. Vgl. ook ABRvS 1 februari 2006, zaaknr. 200506554/1, r.o. 2.3.2. en ABRvS 21 maart 2007, zaaknr. 200605092/1.

48 ABRvS 5 juli 2006, *Gst.* 2006, 166, m.nt. J.M.H.F. Teunissen. Zie bijv. ABRvS 11 mei 2005, zaaknr. 200401563/1, en ABRvS 31 augustus 2005, *Gst.* 2006, 80.

compensatievoorwaarden voor wijziging of uitwerking kan worden voldaan, kunnen deze voorwaarden niet in uitwerkings- of wijzigingsregels worden opgenomen.

### 10.3.3 VOORWAARDELIJKE VERPLICHTINGEN EN PROJECTBESLUITEN

Voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan kan ten behoeve van de verwezenlijking van een project dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan een projectbesluit worden genomen op grond waarvan dat bestemmingsplan buiten toepassing blijft. De projecten die op deze wijze kunnen worden verwezenlijkt, kunnen evenals bestemmingsplanherzieningen nadelige gevolgen hebben voor de bergings- en afvoercapaciteit van watersystemen of destabiliserende effecten hebben op waterstaatswerken. Het is derhalve van belang dat er aan projectbesluiten voorwaarden worden verbonden om negatieve gevolgen voor het watersysteem te voorkomen, voor zover de watersysteembeheerder daartoe niet in staat wordt geacht. Daarnaast kan het voor projecten die schadelijke gevolgen kunnen ondervinden van wateroverlast en overstromingen nodig zijn om bepaalde voorwaarden aan het projectbesluit te verbinden. Die voorwaarden worden dan niet gegeven met het oog op de bescherming van het watersysteem, maar ter bescherming van het project ten behoeve waarvan een projectbesluit wordt genomen.
Omdat projectbesluiten evenals bestemmingsplannen negatieve gevolgen kunnen hebben voor het watersysteem, zijn de eisen die het Bro aan de voorbereiding en de motivering stelt ten aanzien van de gevolgen voor de waterhuishouding vergelijkbaar met de eisen die aan de voorbereiding van een bestemmingsplan worden gesteld.[49] Evenals bij de voorbereiding van bestemmingsplannen dient het bestuursorgaan dat met de voorbereiding van het projectbesluit is belast ingevolge art. 5.1.1 Bro overleg te plegen met de besturen van de waterschappen van wie de belangen bij het projectbesluit zijn betrokken.[50] Ook dient de ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit een beschrijving te bevatten van de wijze waarop met de waterhuishoudkundige gevolgen rekening is gehouden.[51] Het is dan ook niet verwonderlijk dat volgens de Handreiking Watertoets ook bij projectbesluiten de watertoets moet worden uitgevoerd.
Ook bij de voorbereiding van projectbesluiten zal het waterschap derhalve moeten toetsen of de verwezenlijking van het project zal leiden tot een (verdere) overschrijding van de normen voor wateroverlast of overstromingen. Indien dat het geval is zullen maatregelen moeten worden getroffen om die normoverschrijding te compenseren of te mitigeren. Ook wanneer er geen sprake is van een normoverschrijding, kan het overigens nodig zijn om ter bescherming van het te realiseren project maatregelen voor te schrijven tegen wateroverlast en overstromingen, zoals de eerdergenoemde minimale vloerpeilen en onderkelde-

[49] Zie art. 5.1.1 t/m 5.1.3 Bro.
[50] Vgl. art. 3.1.1 Bro.
[51] Art. 5.1.3 lid 1 sub b Bro.

ringsverboden. De vraag is in hoeverre het treffen van de compenserende of mitigerende maatregelen bij wijze van voorwaardelijke verplichting aan het projectbesluit kan worden verbonden.

*10.3.3.1 Voorwaardelijke verplichting verbonden aan projectbesluiten*

De juridische grondslag van de bevoegdheid tot het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen verbonden aan projectbesluiten kan worden gevonden in art. 3.10 lid 3 Wro. Op grond van deze bepaling kunnen namelijk aan een projectbesluit voorschriften en beperkingen worden verbonden. De bevoegdheid wordt in deze bepaling echter niet nader geclausuleerd, zodat op grond van de tekst van deze bepaling niet volgt welke voorschriften en beperkingen aan het projectbesluit kunnen worden verbonden. Aangenomen kan echter worden dat voorschriften en beperkingen slechts met hetzelfde oogmerk aan het projectbesluit worden verbonden als het oogmerk waarmee in een bestemmingsplan regels kunnen worden gegeven omtrent het gebruik van de grond en zich daar bevindende bouwwerken. De voorschriften en beperkingen zullen dan ook alleen aan het projectbesluit kunnen worden verbonden met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

In de parlementaire geschiedenis met betrekking tot het projectbesluit zijn daar ook aanknopingspunten voor te vinden. Blijkens de toelichting bij de tweede nota van wijziging, waarin het projectbesluit aan het wetsvoorstel Wro is toegevoegd, zijn de voorschriften en beperkingen die aan het projectbesluit kunnen worden verbonden 'de *ruimtelijke* voorwaarden die aan de buiten toepassing verklaring van het geldende bestemmingsplan kunnen worden verbonden.'[52]

Daarnaast kan voor deze stelling steun worden gevonden in de jurisprudentie met betrekking tot de mogelijkheid om aan de vrijstelling ex art. 19 WRO voorwaarden te verbinden. De bevoegdheid om beperkingen en voorschriften aan een projectbesluit te verbinden is niet op dezelfde wijze geclausuleerd als de bevoegdheid om voorwaarden aan een vrijstelling ex art. 19 WRO te verbinden. Er kan echter niet uit de parlementaire geschiedenis van de Wro worden opgemaakt dat de wetgever hiermee een wijziging ten opzichte van de WRO heeft beoogd. Naar mijn oordeel gaat het dan ook slechts om een redactionele wijziging.

Onder vigeur van de WRO bepaalde het doel waarmee het bestemmingsplanvoorschrift, waarvan vrijstelling wordt verleend, in het bestemmingsplan is opgenomen de voorwaarden die aan de vrijstelling konden worden verbonden.[53] Omdat in een bestemmingsplan op grond van art. 10 lid 1 WRO uitsluitend voorschriften konden worden gegeven voor zover dat nodig was in verband met een aan de grond gegeven bestemming, konden uitsluitend met dat doel voorwaarden aan een vrijstelling worden verbonden.[54]

---

52 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 916, nr. 9, p. 16.

53 Zie art. 19a lid 1 jo. 15 lid 3 WRO.

54 Zie paragraaf 8.3.3 en Van der Ree 2000, p. 338-344 en 358-359.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de inhoud van een aan de vrijstelling te verbinden voorwaarde in ieder geval dient te blijven binnen de reikwijdte van art. 10 WRO.[55] Zo heeft Afdeling rechtspraak al overwogen:

> 'De Afdeling stelt voorop dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening noch de Woningwet eraan in de weg staan dat ter behartiging van relevante planologische belangen de vrijstelling als bedoeld in art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening onder voorschriften en beperkingen kan worden verleend.
> De Afdeling is van oordeel dat slechts bepalingen die de toelaatbaarheid van detailhandelsvestigingen afhankelijk stellen van branche en/of assortiment, waaraan een uit een oogpunt van ruimtelijke ordening relevant onderscheid ten grondslag ligt, zijn toegestaan in een bestemmingsplan. Dezelfde beperking geldt derhalve [voor] de vrijstelling resp. de daaraan te verbinden voorwaarden.'[56]

De Afdeling bestuursrechtspraak volgt de uitleg van de Afdeling rechtspraak.

> 'Met betrekking tot de vraag of de onderhavige voorwaarde kan worden verbonden aan de bij de bestreden beslissing op bezwaar met toepassing van art. 19 WRO verleende vrijstelling van het bestemmingsplan "Krelageterrein", overweegt de Afdeling dat deze voorwaarde ingevolge de slotzin in lid 1 van art. 19 WRO dient te voldoen aan art. 15 lid 3 van die wet. Dit betekent dat de voorwaarde moet dienen ter bescherming van de belangen, ten behoeve waarvan de bepalingen, waarvan vrijstelling wordt verleend, in het plan zijn opgenomen. Gegeven de aard van de art. 19-vrijstelling zijn daarbij tevens relevant de belangen die bescherming zullen vinden in het bestemmingsplan waarop wordt vooruitgelopen.
> Het voorschrift dat het LPG-vulpunt in dit geval niet toelaatbaar is op een afstand van minder dan 80 meter bij een kantoor dat is bestemd voor meer dan 50 personen is een met het oog op de bescherming van het milieu gestelde norm die in de eerste plaats het vulpunt betreft. Art. 10 lid 1 WRO biedt geen grondslag voor het in een bestemmingsplan opnemen van een voorschrift terzake van het aantal personen, dat in een kantoor werkzaam mag zijn, nu dat voorschrift primair is ingegeven door het bedoelde milieuvoorschrift uit het LPG-Besluit, dat bovendien met name op het vulpunt ziet. Het voorgaande leidt er toe dat dat voorschrift ook niet met toepassing van art. 15 lid 3 WRO als voorwaarde aan de vrijstelling als bedoeld in art. 19 van die wet kan worden verbonden.'[57]

Op de vrijstelling die in bovenstaande uitspraak ter discussie staat, was nog de WRO van toepassing van vóór de invoering van de zelfstandige projectprocedure. Met de vrijstelling moest derhalve worden geanticipeerd op een toekomstig bestemmingsplan. In wezen wordt met een projectbesluit ook vooruitgelopen op een bestemmingsplan, aangezien het projectbesluit ingevolge art. 3.13 Wro moet worden ingepast in een bestemmingsplan. De overweging van de Afdeling dat gegeven de aard van vrijstelling ex art. 19 WRO tevens voorwaarden kunnen

---

55 Zie Van Buuren e.a. 2006, p. 157.
56 ARRvS 8 maart 1991, *AB* 1992, 149, m.nt. PvB.
57 ABRvS 18 december 2003, *AB* 2003, 90, m.nt. TN en *BR* 2003, 504. Zie ook ABRvS 8 september 2004, *BR* 2005, 31.

worden opgenomen ter bescherming van de belangen die bescherming zullen vinden in het bestemmingsplan waarop wordt vooruitgelopen, kan dan ook van overeenkomstige toepassing worden geacht op het verbinden van voorschriften en beperkingen aan het projectbesluit.

Aangezien het verbinden van voorschriften en beperkingen aan een projectbesluit met hetzelfde oogmerk dient te geschieden als het opnemen van regels in een bestemmingsplan, kan onder verwijzing naar paragraaf 10.2.1 worden gesteld dat ter bescherming van wateroverlast en overstromingen voorschriften en beperkingen aan het projectbesluit kunnen worden verbonden. Wanneer een bepaald project ten behoeve waarvan een projectbesluit wordt genomen een (verdere) overschrijding van de waternormen tot gevolg heeft, zou in dat projectbesluit als voorschrift kunnen worden opgenomen dat de daardoor veroorzaakte normoverschrijding ongedaan wordt gemaakt.
Niet alleen zal zo'n voorschrift binnen de reikwijdte van art. 3.1 Wro moeten vallen, daarnaast zal ook aannemelijk moeten zijn dat die verplichting uitvoerbaar is. Evenals een bestemmingsplan dient een projectbesluit immers uitvoerbaar te zijn, hetgeen betekent dat geen onuitvoerbare voorwaarden aan het projectbesluit kunnen worden verbonden.[58] De uitvoerbaarheid van het projectbesluit is namelijk mede afhankelijk van de uitvoerbaarheid van de daaraan verbonden voorwaarde op grond waarvan een normoverschrijding ongedaan moet worden gemaakt. Op het moment van het nemen van het projectbesluit zal niet hoeven vast te staan dat compenserende maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden getroffen; het moet aannemelijk zijn dat de compenserende maatregelen uitvoerbaar zijn.
De uitvoerbaarheidstoetsing ten aanzien van bestemmingsplannen verschilt echter van de uitvoerbaarheidstoets die ten aanzien van projectbesluiten zal moeten worden verricht. Omdat het bestemmingsplan algemeen verbindende voorschriften bevat die in een onbepaald aantal gevallen moeten kunnen worden toegepast, zal de uitvoerbaarheidstoets naar zijn aard abstracter zijn dan ten aanzien van projectbesluiten die zien op de verwezenlijking van concrete projecten.
De uitvoerbaarheidstoets die in het kader van projectbesluiten moet worden verricht zal concreter zijn, aangezien de toets kan worden toegesneden op het concrete project. Anders dan bij bestemmingsplannen zal in het kader van de uitvoerbaarheidstoets bijvoorbeeld moeten worden onderzocht of er in het concrete geval *civielrechtelijke belemmeringen* zijn die aan de verwezenlijking van het project in de weg staan.[59] Dat bleek reeds in een al wat oudere uitspraak van de Afdeling rechtspraak, waarin dienaangaande het volgende werd overwogen:

---

[58] Zie art. 5.1.3 lid 1sub b Bro. Zie ook Vz. ABRvS 11 mei 2006, zaaknr. 200602644/2 alsmede paragraaf 8.5.2 en ABRvS 14 maart 2007, zaaknr. 200604201/1. Zie onder meer ook: ABRvS 12 mei 2004, *BR* 2004, 756, ABRvS 7 december 2005, zaaknr. 200410133/1 en ABRvS 23 februari 2005, zaaknr. 200401823/1.

[59] Zie onder meer Vz. ABRvS 21 januari 2008, zaaknr. 200708914/2.

> 'De Afd. overweegt dienaangaande dat civielrechtelijke belemmeringen voor de uitvoering van een bouwplan in de regel niet relevant zijn bij het beoordelen van de vraag of een bouwvergunning behoort te worden verleend. Indien deze vergunning evenwel slechts kan worden verleend met toepassing van de anticipatieprocedure [vrijstellingsprocedure, FG] ligt dit anders. De anticipatieprocedure strekt ertoe vooruit te lopen op het voor de betrokken grond in voorbereiding zijnde bestemmingsplan, indien sprake is van omstandigheden die het ongewenst doen zijn het van kracht worden van dat plan af te wachten. Aangezien over de aan de vaststelling van een plan ten grondslag liggende belangenafweging nog niet definitief is beslist, dienen bij de beslissing tot medewerking aan de anticipatie alle daarbij in het geding zijnde belangen te worden afgewogen. Wanneer vast staat of er redelijkerwijs van uitgegaan moet worden dat bepaalde bouwwerkzaamheden als gevolg van civielrechtelijke belemmeringen niet zullen kunnen worden uitgevoerd, kan deze omstandigheid aanleiding geven de gevraagde medewerking te weigeren.'[60]

In latere jurisprudentie heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak bevestigd en daaraan toegevoegd dat deze belemmering *blijvend* moet zijn.[61] Voorts heeft de Afdeling in haar uitspraak van 28 november 2007 overwogen dat:

> 'voor het oordeel door de bestuursrechter dat een civielrechtelijke belemmering aan de verlening van een vrijstelling in de weg staat slechts aanleiding is, wanneer zo'n belemmering een *zekere evidentie* [cursivering: FG] heeft, nu de burgerlijke rechter de eerst aangewezene is om die vraag te beantwoorden en de aanvrager van de bouwvergunning de mogelijkheid heeft dat antwoord te verkrijgen.'[62]

Aan het projectbesluit kan derhalve de voorwaarde worden verbonden om een normoverschrijding als gevolg van de uitvoering van het projectbesluit ongedaan te maken, indien aannemelijk is dat deze voorwaarde uitvoerbaar is en wordt opgenomen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.
Ook bij het verbinden van compenserende voorwaarden aan een normoverschrijdend projectbesluit kan het feit dat de gronden die nodig zijn voor compensatie veelal niet in eigendom zijn van degene die de normoverschrijdende activiteit wil uitvoeren, problemen opleveren. In dat geval is sprake van een blijvende en evidente civielrechtelijke belemmering om het project uit te voeren, waardoor de compenserende voorwaarde niet aan het projectbesluit kan worden verbonden. Daarnaast kan het bestemmingsplan dat van toepassing is op de gronden waar de compenserende maatregelen moeten worden uitgevoerd in de weg staan aan de uitvoering van de compenserende maatregelen.

---

60 ARRvS 9 maart 1984, *AB* 1984, 351, m.nt. C.L.R. Zie ook ABRvS 26 april 2006, zaaknr. 200506745/1, waarin naar de uitspraak van de Afdeling rechtspraak wordt verwezen.

61 ABRvS 18 september 2006, zaaknrs. 200602635/1 en 200602635/5.

62 ABRvS 28 november, zaaknr. 200702209/1. Daarbij wordt verwezen naar Vz. ABRvS 6 december 2006, zaaknrs. 200604465/1 en 200604465/2. Zie ook: ABRvS 11 mei 2006, zaaknr. 200602644/2, Vz. ABRvS 16 mei 2006, zaaknr. 200602635/2, ABRvS 6 december 2006, zaaknr. 200605602/1, ABRvS 30 mei 2007, zaaknr. 2007606522/1.

Compenserende voorwaarden kunnen naar mijn oordeel alleen aan het projectbesluit worden verbonden, indien deze deel uitmaken van het aangevraagde project. Alleen op die manier is in voldoende mate zeker gesteld dat de uitvoering van de compenserende maatregelen ook in planologische zin uitvoerbaar is. Voor zover het bestemmingsplan in de weg staat aan het projectbesluit en de uitvoering van de compenserende maatregelen, blijft het niet alleen ten behoeve van de verwezenlijking van het normoverschrijdende project buiten toepassing, maar tevens ten behoeve van de uitvoering van de daarmee samenhangende compenserende maatregelen.
Bovendien zal de gemeente zich bereid moeten verklaren om grondeigenaren, wiens grond noodzakelijk is voor de uitvoering van de compenserende maatregelen en die niet mee willen werken aan een vrijwillige verkoop van hun gronden, te onteigenen.[63] Na een eventuele onteigening kan de gemeente de gronden doorverkopen aan de initiatiefnemer die vervolgens overeenkomstig de aan het projectbesluit verbonden compensatieverplichting tot de uitvoering daarvan zal moeten overgaan. Alleen op deze wijze kan aannemelijk worden gemaakt dat de bovengenoemde planologische en civielrechtelijke belemmeringen niet aan de verlening van het projectbesluit in de weg staan. Indien niet aannemelijk kan worden gemaakt dat de initiatiefnemer van het project die gronden in eigendom kan verkrijgen, is het uitvoeren van compenserende maatregelen evenmin aannemelijk. In dat geval is het gehele project niet uitvoerbaar.
Verder kunnen op grond van sectorale wetgeving toestemmingen nodig zijn voor de uitvoering van de compenserende maatregelen. Voor zover de compenserende maatregelen de aanleg of wijziging van waterstaatswerken behelzen, zal in ieder geval een keurontheffing of watervergunning van de waterbeheerder zijn vereist. Indien op voorhand redelijkerwijs aannemelijk is dat een sectorale toestemming niet kan worden verkregen, is daarmee niet voldoende aannemelijk dat het projectbesluit uitvoerbaar is en kan het besluit dus niet worden genomen.
Overigens kan de gemeenteraad door de coördinatieregeling van art. 3.30 Wro van toepassing te verklaren de voorbereiding en rechtsbescherming ten aanzien van het projectbesluit en de voor de uitvoering van het project benodigde uitvoeringsbesluiten coördineren.[64]

### 10.3.4 Compenserende maatregelen in de jurisprudentie

Ook wanneer er geen voorwaardelijke verplichting in het planologische besluit wordt opgenomen, maar door het bevoegde orgaan de toezegging wordt gedaan dat compenserende maatregelen zullen worden getroffen, zal volgens de Afdeling aannemelijk moeten zijn dat die toezegging uitvoerbaar is. Wanneer die uitvoerbaarheid voldoende is aangetoond, ging de Afdeling in principe niet tot vernietiging van het goedkeuringsbesluit over wegens de geconstateerde water-

[63] Zie art. 77 lid 1 onder 3 Onteigeningswet.
[64] Zie afdeling 3.6 Wro.

huishoudkundige problemen. Zeker wanneer ook het waterschap met de vaststelling van het bestemmingsplan heeft ingestemd.[65]
Ten aanzien van natuurcompensatie heeft de Afdeling dit in meer algemene bewoordingen overwogen:

> 'De Afdeling is voorts van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de uitvoerbaarheid van de compensatie aannemelijk is. Hierbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat gelet op de stukken locaties bestaan die aangewend kunnen worden voor compensatie. De Afdeling heeft hierbij tevens in aanmerking genomen dat uit het in opdracht van verweerders verrichte onderzoek uit maart 2001 blijkt dat gelden beschikbaar zijn voor compenserende maatregelen.'[66]

Hetgeen de Afdeling in bovenstaande rechtsoverweging overweegt met betrekking tot natuurcompensatie heeft mijns inziens onverkort te gelden voor compensatie ter voorkoming van een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie. In dit verband heeft de Afdeling in een uitspraak van 11 juli 2007 meer specifiek met betrekking tot watercompensatie het volgende overwogen:

> 'Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich, gelet op de in overleg met het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden uitgevoerde watertoets, niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat de waterhuishoudingsaspecten van het plan niet aan goedkeuring ervan in de weg staan. Uit deze watertoets komt immers naar voren dat het plan tot gevolg heeft dat maximaal 5 ha verhard oppervlak aanwezig zal zijn en dat het mogelijk is de benodigde maatregelen te treffen voor een toereikende hemelwaterafvoer en -berging. Concrete maatregelen zullen eerst in het uitwerkingsplan aan de orde komen wanneer over de precieze invulling van het plan meer duidelijkheid bestaat, waartoe in overleg met het hoogheemraadschap een waterhuishoudingsplan zal worden opgesteld. Dit laat onverlet dat de watertoets voldoende aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat concrete maatregelen mogelijk zijn om een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie in het gebied te voorkomen dan wel te compenseren. De Afdeling betrekt bij dit oordeel dat ingevolge artikel 3 van de planvoorschriften de gronden met de bestemming "Groen" ook zijn bestemd voor waterhuishoudkundige doeleinden, waterberging en waterlopen, en dat van de kant van de raad ter zitting is toegezegd dat rekening zal worden gehouden met het kwelgebied en dat dit in stand blijft. Tevens betrekt de Afdeling bij dit oordeel dat ook de StAB het aannemelijk acht dat wat betreft de waterparagraaf aan de uitvoerbaarheid van het plan niet behoeft te worden getwijfeld. De beroepen zijn in zoverre ongegrond.'[67]

---

65 ABRvS 21 september 2005, *AB* 2006, 13, m.nt. F.A.G. Groothuijse en Vz. ABRvS 11 mei 2006, zaaknr. 200602644/2.

66 ABRvS 28 augustus 2002, zaaknr. 200104699/1 (r.o. 2.8).

67 ABRvS 11 juli 2007, zaaknr. 200605050/1 (r.o. 2.10). Zie ook ABRvS 7 maart 2007, zaaknr. 200600709/1 (r.o. 2.25).

*10.3.4.1 Uitvoerbaarheid van compensatie binnen het plangebied*

Voor zover de compenserende maatregelen *binnen het plangebied* worden voorzien, zal het desbetreffende bestemmingsplan het treffen van deze maatregelen moeten toestaan. Het is immers verboden de grond te gebruiken in strijd met de daaraan toegekende bestemming. Om het treffen van de compenserende maatregelen toe te staan, zal het bestemmingsplan moeten voorzien in een (dubbel)bestemming met een doeleindenomschrijving die het treffen van de compenserende maatregelen toelaat. Voor zover de compenserende maatregelen de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk betreffen, kan daarbij gedacht worden aan een specifiek op waterstaatsdoeleinden gerichte bestemming. De benaming van de bestemming kan ook algemener zijn geformuleerd, mits de bijbehorende doeleindenomschrijving het gebruik van grond voor waterhuishoudkundige doeleinden toelaat. Van dat laatste is de bestemming 'Groen' in de hierboven vermelde uitspraak een voorbeeld. Omdat de gronden met deze bestemming krachtens de doeleindenomschrijving tevens zijn bestemd voor waterhuishoudkundige doeleinden, waterberging en waterlopen, achtte de Afdeling bestuursrechtspraak het mogelijk om op deze gronden concrete maatregelen te treffen om een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie in het gebied te voorkomen of te compenseren.

Door de compenserende maatregelen planologisch mogelijk te maken, kan de uitvoerbaarheid van deze maatregelen aannemelijk worden gemaakt. Staat het bestemmingsplan het treffen van de compenserende maatregelen niet toe, dan zal de bestemmingsplanwetgever moeten motiveren waarom het desondanks aannemelijk is dat het treffen van noodzakelijke compenserende maatregelen uitvoerbaar is. Daarnaast heeft de 'integratie' van de compenserende maatregel in het bestemmingsplan zelf het belangrijke voordeel dat voor de uitvoering van deze maatregel geen afzonderlijke planologische toestemming meer is vereist.

*10.3.4.2 Uitvoerbaarheid van compensatie buiten het plangebied*

Ook als de compenserende maatregelen *buiten het plangebied* worden voorzien, zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat deze maatregelen kunnen worden getroffen. Daarvoor is niet noodzakelijk dat vast staat dat de voorgenomen compenserende waterpartij ook daadwerkelijk zal worden verwezenlijkt. Zo is ook de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan het niet noodzakelijk is dat *vaststaat* dat de compenserende maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd:

> 'Hetgeen verzoeker betoogt biedt geen aanknopingspunten om op voorhand te oordelen dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Naar voorlopig oordeel heeft het college de gevolgen van het bouwplan voor de waterhuishouding genoegzaam in zijn beoordeling betrokken. Anders dan verzoeker betoogt, valt op voorhand niet in te zien dat het college slechts vrijstelling zou hebben kunnen verlenen, indien vast staat dat de voorgenomen compenserende waterpartij ook daadwerkelijk zullen [zal: FG] worden verwezenlijkt. Daarbij wordt de instemming van het toenmalige waterschap De Oude Rijnstromen met de door het college beoogde compenserende waterpartij ten noorden van vrijetijdscentrum "De Ridder-

hof" in aanmerking genomen, welke instemming later is bevestigd door zijn rechtsopvolger, het Hoogheemraadschap van Rijnland.'[68]

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak acht daarbij wel van belang dat het waterschap heeft ingestemd met de wijze waarop burgemeester en wethouders de compensatie willen uitvoeren. Uit de uitspraak blijkt niet dat de door burgemeester en wethouders voorgestelde wijze van compensatie onuitvoerbaar is. Indien dat wel het geval was geweest had het waterschap daar waarschijnlijk niet met de vrijstelling ingestemd. De Voorzitter hecht evenals de Afdeling bestuursrechtspraak waarde aan het feit dat de waterbeheerder met de voorgestelde compenserende maatregel akkoord is gegaan. Indien de watersysteembeheerder heeft ingestemd met de compenserende maatregel, dan zal de rechter niet snel meer tot de conclusie komen dat deze niet uitvoerbaar is of dat het niet aannemelijk is dat deze wordt uitgevoerd.[69]

## 10.4 MOGELIJKHEDEN VOOR DE BEHEERDER OM DOORWERKING TE BEWERKSTELLIGEN

### 10.4.1 BESTUURLIJK VOOROVERLEG, WATERADVIES EN WATERPARAGRAAF

In paragraaf 8.5.5 is reeds betoogd dat het bestuurlijk vooroverleg, het wateradvies en de waterparagraaf van betekenis zijn voor het betrekken van de watersysteembeheerder bij de planologische besluitvorming. De watersysteembeheerder kan aangeven welke watersysteembelangen bij de planologische besluitvorming zijn betrokken en op welke wijze aan deze belangen tegemoet kan worden gekomen. Tevens kan met de uitkomsten van het bestuurlijk overleg en het wateradvies in de waterparagraaf aannemelijk worden gemaakt dat waterwetgeving niet aan de uitvoerbaarheid van het planologische besluit in de weg staat. De vraag is echter of daarmee de verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave met behulp van het Wro-instrumentarium kan worden bewerkstelligd.[70] Naar mijn oordeel is dat niet het geval, aangezien het bestuurlijk overleg, de watertoets en de verplichte waterparagraaf daarvoor niet geschikt en ook niet bedoeld zijn. In juridisch opzicht kan slechts een waterparagraaf in de toelichting van een bestemmingsplan[71] respectievelijk in de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit worden afgedwongen. De juridische verplichting om planologische besluiten van een waterparagraaf te voorzien kan dan ook worden beschouwd als een nadere concretisering van het in de Awb opgenomen

---

68 Vz. ABRvS 11 mei 2006, zaaknr. 200602644/2.

69 ABRvS 21 september 2005, *AB* 2006, 13, m.nt. F.A.G. Groothuijse en Vz. ABRvS 11 mei 2006, zaaknr. 200602644/2.

70 Vgl. Van Rijswick 2004, p. 203-204.

71 De toelichting van het bestemmingsplan maakt in juridisch opzicht geen deel uit van het bestemmingsplan. Zie ABRvS 5 juni 2002, *BR* 2002, 1038, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 12 februari 2003, *BR* 2003, 881, m.nt. H.J. de Vries.

motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel, op grond waarvan een bestuursorgaan verplicht is om besluiten zorgvuldig voor te bereiden en van een deugdelijke motivering te voorzien.[72] Ook zonder een verplichte waterparagraaf dienen de bestuursorganen de kans op wateroverlast en overstromingen in het besluitvormingsproces te betrekken en hun planologische keuzes, mede in het licht van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, te motiveren.[73]

De verplichting tot het opnemen van een waterparagraaf en het voeren van bestuurlijk overleg met het dagelijks bestuur van het waterschap verplicht dan ook niet formeel tot het in acht nemen van de in het kader van de voorkoming van wateroverlast en overstroming vastgestelde normen, laat staan het volgen van het wateradvies van het waterschap. Het bevoegde orgaan zal met het oog op een goede ruimtelijke ordening een eigen belangenafweging moeten maken, waarbij de watersysteembelangen weliswaar moeten worden betrokken, maar waaraan geen doorslaggevende betekenis hoeft toe te komen. Alleen indien aannemelijk is dat de waterwetgeving aan de uitvoering van het planologische besluit in de weg staat, kan worden gesteld dat aan de watersysteembelangen doorslaggevende betekenis toekomt. Een onuitvoerbaar planologisch besluit is immers in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

#### *10.4.1.1 Jurisprudentie met betrekking tot de watertoets*

In deze paragraaf wordt aan de hand van de relevante jurisprudentie onderzocht op welke wijze de bestuursrechter onder vigeur van de WRO in zijn toetsing van planologische besluiten omging met de verplichting voor de gemeentelijke bestuursorganen om die besluiten te vergezellen van een waterparagraaf. Daarbij moet vooropgesteld worden dat de bestuursrechter gelet op zijn positie in het staatsbestel slechts kan toetsen of het planologische besluit en de totstandkoming daarvan rechtmatig zijn. Omdat het volgen van het watertoetsproces niet juridisch is verankerd, maar alleen beleidsmatig, is het ook niet de taak van de bestuursrechter om te toetsen of het watertoetsproces overeenkomstig de Handreiking is gevolgd.[74] Wanneer de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, zal de bestuursrechter gelet op art. 3.1.6 lid 1 sub b Bro en art. 5.1.3 lid 1 sub b Bro echter wel moeten bezien of in de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit respectievelijk de toelichting bij het bestemmingsplan een waterparagraaf

---

[72] Zie art. 3:2 Awb respectievelijk art. 3:46 Awb. Zie ook Groothuijse en Van Rijswick 2005a, p. 203.

[73] Zoals ook uit de Nota van Toelichting blijkt. Zie *Stb.* 2003, 294, p. 6-7. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat op grond van art. 12 lid 2 sub b Bro'85 reeds een verplichting bestond om de uitkomsten van het verplichte vooroverleg met het waterschap in de toelichting op te nemen. Een verplichting die ook na de wettelijke verankering van de watertoets onverkort is blijven gelden.

[74] Zie ook ABRvS 21 september 2005, *AB* 2006, 13, m.nt. F.A.G. Groothuijse.

is opgenomen.[75] Alleen als de waterparagraaf geheel ontbreekt of dusdanig onzorgvuldig tot stand is gekomen dat niet meer kan worden gesproken van een deugdelijke motivering van het planologische besluit, zal de bestuursrechter dit besluit geheel of gedeeltelijk wegens strijd met de hiervoor genoemde bepalingen uit het Bro en/of art. 3:2 Awb en art. 3:46 Awb vernietigen. De volgende passages uit verschillende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn in dit verband illustratief:

I. 'In dat kader dient in dit geval naar aanleiding van het beroep van appellanten bezien te worden of aan artikel 12, tweede lid, aanhef en onder c, van het Bro 1985 [*de verplichting om een waterparagraaf in de toelichting bij het bestemmingsplan op te nemen*, FG] is voldaan. Vast staat dat het bestemmingsplan en het ontwerp daarvoor vergezeld zijn gegaan van een toelichting waarin een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding is neergelegd. Niet is gebleken dat deze beschrijving onvoldoende informatie verschaft over de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd is met artikel 12, tweede lid, aanhef en onder c, van het Bro 1985.'[76]

II. 'Blijkens hetgeen hiervoor onder 2.24.1. is overwogen, is in de plantoelichting een beschrijving is gegeven van de wijze, waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Hiermee is voldaan aan het vereiste dat in het plan een waterparagraaf dient te worden opgenomen.'[77]

De juridische betekenis van de waterparagraaf wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de bestuursrechter omgaat met de constatering dat een planologisch besluit een (verdere) normoverschrijding tot gevolg heeft. Die normoverschrijding kan niet alleen blijken uit de waterparagraaf en het door de waterbeheerder gegeven wateradvies, maar ook uit de door appellanten aangevoerde beroepsgronden. Indien er ten gevolge van het planologische besluit wateroverlastproblemen zijn te verwachten, was het noemen van maatregelen waarmee die problemen kunnen worden opgelost in de toelichting – en soms zelfs nog ter zitting – veelal voldoende om een (gedeeltelijke) vernietiging van het goedkeuringsbesluit door de Afdeling te voorkomen. Dit blijkt onder meer uit de hieronder opgenomen passages uit uitspraken van de Afdeling.

I. 'Voor zover appellanten vrezen voor de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding, is in de plantoelichting uiteengezet welke maatregelen in dit verband zullen worden getroffen. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat deze maatregelen ontoereikend zijn om eventuele wateroverlast tegen te gaan.'[78]

---

[75] Op deze plaats wordt nog eens herhaald dat de watertoets het beleidsmatige proces is dat niet wettelijk is verankerd. Uitsluitend de verplichting om planologische besluiten te vergezellen van een waterparagraaf is wettelijk verplicht. Zie ook paragraaf 8.5.5.

[76] ABRvS 31 augustus 2005, zaaknr. 200501534/1 en 200501539/1.

[77] ABRvS 7 maart 2007, zaaknr. 200600709/1.

[78] ABRvS 11 februari 2004, zaaknr. 200301673/1.

II. 'Uit de waterparagraaf blijkt dat een zogenoemde minimale drooglegging van 0,30 meter ten opzichte van het maaiveld dient te worden aangehouden en dat bebouwing 0,20 meter boven het maaiveld moet worden gebouwd om deze te vrijwaren van wateroverlast bij neerslagsituaties die zich één maal in de tien jaar voordoen. Ter zitting heeft de gemeenteraad toegelicht dat hij de noodzaak van deze minimale drooglegging van in totaal 0,50 meter erkent en toegezegd technische maatregelen te treffen om vernatting op de percelen van appellanten te voorkomen. Gelet hierop is aan de vrees voor wateroverlast van appellanten in voldoende mate tegemoet gekomen en behoefde verweerder om die reden geen goedkeuring aan het plan te onthouden.'[79]

III. 'Niet in geding is dat verwezenlijking van het plan tot een verandering in de waterhuishouding in het plangebied noopt. In het kader van de planvaststelling is onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Uit dat onderzoek is gebleken dat verschillende aanpassingen dienen plaats te vinden in het watersysteem, en dat enkele maatregelen dienen te worden getroffen teneinde een aanvaardbare waterhuishouding in het plangebied te kunnen garanderen. Blijkens de in overwegingen 2.39.2. weergegeven onderzoeken, de plantoelichting en het waterhuishoudingsplan bestaan deze maatregelen uit onder meer het aanpassen van het waterpeil, het ophogen van de gronden, en het aanleggen van een waterberging. Ter zitting heeft de gemeenteraad desgevraagd bevestigd dat voornoemde maatregelen zullen worden getroffen. Appellanten hebben geen concrete feiten of omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven om aan de conclusies van het onderzoek naar de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding te twijfelen. Voorts is niet gebleken dat de verwezenlijking van de in het plan voorziene waterstructuur en de te treffen maatregelen onvoldoende zullen zijn om de eventuele negatieve gevolgen voor de waterstand te beperken. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat het Hoogheemraadschap met de waterstructuur en de maatregelen heeft ingestemd. Op grond van het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ter plaatse van de in het plan opgenomen functies geen wateroverlast zal ontstaan.'[80]

Uit de hiervoor gedeeltelijk weergegeven uitspraken van 21 november 2007 (II) en 25 april 2007 (III) blijkt dat de in de waterparagraaf geconstateerde wateroverlastproblemen, die ten gevolge van de uitvoering van het desbetreffende bestemmingsplan worden verwacht, geen reden hoeven te zijn voor gedeputeerde staten om goedkeuring aan het plan te onthouden. Een ter zitting bij de Afdeling gegeven toezegging door de gemeenteraad dat maatregelen zullen worden getroffen waarmee de wateroverlastproblemen kunnen worden opgelost, is voor de Afdeling blijkbaar voldoende om aan de bij appellanten levende vrees voor wateroverlast voorbij te gaan. Problematisch daarbij is echter dat de toezegging van de gemeenteraad op grond waarvan de Afdeling oordeelt dat gedeputeerde staten aan het bestemmingsplan geen goedkeuring hadden hoeven te onthouden, in rechte niet afdwingbaar is. Wanneer de gemeenteraad zijn

---

[79] ABRvS 21 november 2007, *M en R* 2008, nr. 37 en 38, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
[80] ABRvS 25 april 2007, *M en R* 2008, 36, m.nt. KJ.

toezegging niet nakomt, hebben appellanten namelijk geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen om de nakoming van die toezegging af te dwingen. Het verzoek van appellanten om de toegezegde maatregelen daadwerkelijk te treffen is immers geen verzoek om een *besluit* te nemen, maar een verzoek om *feitelijke handelingen* te verrichten. Daarmee is evenmin sprake van een aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb en is de afwijzing van het verzoek dan ook geen beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb, zodat daartegen geen beroep op de bestuursrechter openstaat. Wanneer appellanten schade lijden ten gevolge van wateroverlast, zal hen niets anders resten dan de gemeente daarvoor civielrechtelijk aansprakelijk te stellen op grond van art. 6:162 BW (onrechtmatige daad). Merkwaardig is mijns inziens dat de Afdeling in de uitspraak van 21 november 2007 oordeelt dat met de door de gemeenteraad ter zitting gedane toezegging in voldoende mate tegemoet is gekomen aan de vrees van appellanten voor wateroverlast, terwijl die toezegging op een later moment heeft plaatsgevonden dan de goedkeuring van het bestemmingsplan. Gedeputeerde staten hadden met die toezegging immers helemaal geen rekening kunnen houden.[81] De Afdeling lijkt met dit oordeel zonder het te motiveren af te wijken van de gebruikelijke extunctoetsing.

In deze benadering van de Afdeling schuilt mijns inziens het gevaar dat bij de beslissingsbevoegde bestuursorganen de indruk ontstaat dat aan waterhuishoudkundige problemen, die het gevolg zijn van de door hen genomen planologische besluiten, voorbij kan worden gegaan. De Afdeling wekt namelijk de indruk dat vernietiging van het besluit vanwege geconstateerde waterhuishoudkundige problemen kan worden voorkomen door ter zitting bij de bestuursrechter een (niet afdwingbare) toezegging te doen dat die problemen met technische maatregelen zullen worden opgelost.

Wanneer de Afdeling ook onder de Wro accepteert dat het beslissingsbevoegde orgaan ter zitting nog de toezegging kan doen dat normoverschrijdingen ongedaan zullen worden gemaakt, zal dat geen stimulans zijn voor die organen om reeds bij de voorbereiding van planologische besluiten aandacht te besteden aan de wijze waarop die overschrijdingen ongedaan kunnen worden gemaakt. Omdat de betekenis van de waterparagraaf door het vervallen van het verplichte preventieve provinciale toezicht op gemeentelijke planologische besluiten waarschijnlijk geringer wordt,[82] bestaat het gevaar dat de juridische betekenis van de waterparagraaf ten gevolge van de in deze uitspraak gevolgde benadering nog verder zal worden geminimaliseerd.

In de jurisprudentie zijn ook andere voorbeelden te vinden van uitspraken waar de toepassing van de watertoets door gemeenten en provincies en de toetsing van de bestuursrechter als zeer terughoudend kunnen worden betiteld.[83] Ook uit

---

81 Zie ook de annotatie bij ABRvS 21 november 2007, *M en R* 2008, 37 en 38, m.nt. F.A.G. Groothuijse.

82 Zie paragraaf 10.4.2.

83 ABRvS 21 september 2005, *AB* 2006, 13, m.nt. F.A.G. Groothuijse, waarin de Afdeling oordeelt dat in het kader van het goedkeuringsbesluit uitsluitend hoeft te worden bezien in hoeverre als gevolg van het plan mogelijk een verslechtering van de waterhuishouding

verschillende onderzoeken naar de watertoets blijkt dat de toepassing van de watertoets in de praktijk niet optimaal verloopt. Zo laat een evaluatie van de watertoets door de Stichting Reinwater, de Stichting Natuur en Milieu en vijf provinciale Milieufederaties een negatief beeld zien als het om de toepassing van de watertoets gaat. De geanalyseerde ruimtelijke plannen bleken niet of niet geheel het watertoetsproces te hebben doorlopen; in 70% van de gevallen wordt geen of onvoldoende aandacht aan de inhoudelijke aspecten van waterhuishoudkundige aard geschonken, waaraan volgens de Handreiking Watertoets 2 wel zou moeten worden getoetst. De conclusie van dit onderzoek is dan ook dat aan alle onderzochte plannen goedkeuring had moeten worden onthouden.[84]
Ook uit de Landelijke Evaluatie Watertoets uit 2006 blijkt dat de watertoets bij locatiekeuzen en abstracte ruimtelijke plannen onvoldoende effectief is. Het blijkt volgens de evaluatie lastig om het waterbelang sterk te positioneren in het complexe krachtenveld van vaak langlopende locatiekeuzeprocessen, waarbij de balans vaak doorslaat naar andere belangen. Het zoeken naar een oplossing voor waterhuishoudkundige problemen die een bepaalde locatiekeuze met zich meebrengt, wordt veelal doorgeschoven naar de inrichtingsfase.[85] Op deze wijze wordt er eerst een waterhuishoudkundige probleem gecreëerd en gaat men pas later nadenken over eventuele oplossingen van dat probleem. Dit terwijl het bestuurlijk overleg, de watertoets en de waterparagraaf er juist op gericht zijn om eerst na te denken over de waterhuishoudkundige wenselijkheid van de locatie van een ruimtelijke ontwikkeling of mogelijke oplossingen van de waterhuishoudkundige problemen die deze ontwikkeling veroorzaakt voordat het planologische besluit dat in die ontwikkelingen voorziet wordt genomen.

*10.4.1.2 De beperkte juridische betekenis van de watertoets*

Zowel de verplichting om bij de voorbereiding van planologische besluiten de watersysteembeheerders te betrekken als de verplichting om bij planologische besluiten een waterparagraaf op te nemen, kan bijdragen aan het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen. Overschrijdingen van normen en andere waterhuishoudkundige problemen, die zich ten gevolge van het planologische besluit zullen of kunnen voordoen, kunnen in kaart te worden gebracht. Dat heeft in ieder geval tot gevolg dat er aandacht is voor mogelijke overschrijdingen van de normen voor wateroverlast en overstromingen die het

---

*ter plaatse* optreedt. Bestaande wateroverlastproblemen hoeven volgens de Afdeling bij die beoordeling geen rol te spelen. In dat verband kunnen tevens worden genoemd: ABRvS 19 januari 2005, zaaknr. 200402581/1, Vz. ABRvS 22 juli 2005, zaaknr. 200502510/1 (geen watertoets, ter zitting motiveren), ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 200102319/1, ABRvS 5 november 2005, zaaknr. 200206439/1 (waterproblemen zijn niet *onoverkomelijk*), ABRvS 11 februari 2004, zaaknr. 200301673/1 (summiere motivering), ABRvS 13 juli 2005, zaaknr. 200407268/1 en ABRvS 31 augustus 2005, zaaknr. 200501534/1 en 200501539/1 (inzichtelijk maken waterhuishoudkundige gevolgen).

84 Zie: Reinwater 2003, p. 5. De evaluatie van het RIZA (zie RIZA 2003) is in dit verband minder van belang, aangezien daarin slechts de bekendheid van de diverse betrokken partijen met de watertoets is onderzocht.

85 Werkgroep Evaluatie Watertoets 2006, p. 17-18.

planologische besluit tot gevolg kan hebben. Zeker wanneer het orgaan dat het planologische besluit neemt de normoverschrijdingen serieus neemt en samen met het waterschap naar een oplossing wil zoeken, kunnen bestuurlijk vooroverleg, het wateradvies en de waterparagraaf nuttig zijn. Zoals in paragraaf 8.5.5 is betoogd, kan met behulp van een waterparagraaf aannemelijk worden gemaakt dat de waterwetgeving niet aan de uitvoerbaarheid van het desbetreffende planologische besluit in de weg staat.
Wanneer waterhuishoudkundige problemen niet of onvoldoende serieus bij de planologische besluitvorming worden betrokken, bijvoorbeeld omdat andere belangen zwaarder wegen, heeft het waterschap in het ruimtelijke spoor weinig instrumenten om af te dwingen dat de door het planologische besluit veroorzaakte waterhuishoudkundige problemen worden opgelost. Zo kan een waterbeheerder op grond van de Wro bijvoorbeeld niet afdwingen dat overschrijdingen van de normen voor wateroverlast en overstromingen, waardoor de beheeropgave van de waterbeheerder wordt vergroot, ongedaan worden gemaakt.[86] Waterschappen rest in dergelijke gevallen niets anders dan het aanwenden van rechtsmiddelen tegen het planologische besluit dat de waterhuishoudkundige problemen heeft veroorzaakt.
De juridische betekenis van het bestuurlijke overleg, het wateradvies en de waterparagraaf in het Wro-spoor moet mijns inziens niet worden overschat.[87] Deze instrumenten bieden weliswaar belangrijke communicatiemiddelen voor de organen die planologische besluiten nemen en de watersysteembeheerders, maar het gebruik daarvan kan op zichzelf geen harde randvoorwaarden stellen aan de planologische belangenafweging. De watersysteembelangen zijn slechts één van de vele belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Die harde randvoorwaarden kunnen door de watersysteembeheerder daarentegen wel worden gesteld door gebruik te maken van de bevoegdheden die hen bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet zijn toegekend. In het kader van het bestuurlijk overleg en het wateradvies kan de beheerder naar voren brengen in hoeverre de waterwetgeving in de weg staat aan de activiteit waarin het planologische besluit wil voorzien.

### 10.4.2 Wijziging planologisch sturings- en toezichtinstrumentarium in de Wro

Met de inwerkingtreding van de Wro is het planologische toezichts- en sturingsinstrumentarium van Rijk en provincie gewijzigd. Daarbij heeft de preventieve sturingsfilosofie van de WRO plaatsgemaakt voor een meer proactieve sturingsfilosofie. Wat zijn nu de gevolgen van de wijziging van het planologische sturings- en toezichtinstrumentarium in de Wro voor de wijze waarop in planologische besluiten rekening wordt gehouden met de voorkoming en beperking

---

[86] In die zin heeft de wettelijke verankering van de verplichte waterparagraaf in het Bro niet gebracht wat sommigen daarvan hadden verwacht. Zie: Besselink 2002, p. 218-219.
[87] Zie ook Arentz 2007, p. 77.

van wateroverlast en overstromingen? Alvorens deze vraag te beantwoorden, zullen de belangrijkste wijzigingen worden besproken.

*10.4.2.1 De belangrijkste wijzigingen in het planologische toezicht*

De belangrijkste verandering is het vervallen van het preventieve provinciale toezicht op de gemeentelijke planologische besluiten. Meer specifiek geldt dat de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen en de vereiste verklaring van geen bezwaar voor vrijstellingen zijn komen te vervallen. In navolging hiervan is ook de ministeriële vervangingsbevoegdheid vervallen. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om in strategische ruimtelijke plannen concrete beleidsbeslissingen op te nemen, die voor lagere planwetgevers bij het vaststellen van hun plannen in acht moesten worden genomen.[88]

De vervallen sturings- en toezichtinstrumenten zijn in de nieuwe Wro vervangen door nieuwe instrumenten. Voor zover provinciale respectievelijk nationale belangen het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens AMvB of provinciale verordening algemene regels worden vastgesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen.[89] Lagere organen moeten deze regels bij het vaststellen van deze planologische besluiten in acht nemen. Doen zij dat niet, dan is het planologische besluit in strijd met het recht vastgesteld. In zoverre kunnen deze algemene regels worden beschouwd als de opvolger van de concrete beleidsbeslissingen die in streekplannen en planologische kernbeslissingen konden worden opgenomen. Belangrijk verschil met de concrete beleidsbeslissingen is echter dat er op grond van de Wro voor de bestemmingsplanwetgever een verplichting bestaat om binnen een bij de provinciale verordening of AMvB bepaalde termijn de bestemmingsplannen en beheersverordeningen aan de algemene regels aan te passen, terwijl die verplichting voor de concrete beleidsbeslissingen op grond van de Wro niet bestond.[90] Alleen indien de lagere planwetgever overging tot de vaststelling van een plan was hij verplicht om concrete beleidsbeslissingen in acht te nemen.

Wat niet veranderd is, is de aanwijzingsbevoegdheid van art. 37 WRO. Deze is vrijwel ongewijzigd overgenomen in art. 4.2 Wro (gedeputeerde staten) en 4.4 Wro (Minister van VROM). Bij de vierde nota van wijziging is bovendien aan de Wro het instrument van de reactieve aanwijzing toegevoegd.[91] Met behulp

---

88 Streekplannen en planologische kernbeslissingen, waarin concrete beleidsbeslissingen konden worden opgenomen, zijn in de Wro vervangen door structuurvisies. In structuurvisies kunnen geen bindende beslissingen voor andere overheden meer worden opgenomen.

89 Zie voor de bevoegdheid om ten behoeve van bovengemeentelijke ruimtelijke belangen algemene regels te stellen: Van Buuren e.a. 2008, p. 15 e.v.

90 Zie art. 4.1 lid 2 Wro en art. 4.3 lid 2 Wro. Indien in de provinciale verordening of AMvB geen termijn is gegeven stelt de Wro deze termijn op één jaar.

91 Art. 3.8 lid 4 en 6 Wro. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 15, p. 1. Zie uitgebreider over het reactieve aanwijzingsinstrument: De Vries en Nijmeijer 2008, p. 49 e.v. Zie tevens: Van Buuren e.a 2008, p. 108-109.

van dit interventie-instrument kunnen de Minister van VROM en gedeputeerde staten voorkomen dat (delen van) bestemmingsplannen en projectbesluiten die strijdig zijn met het nationale of provinciale ruimtelijke beleid in werking treden. In die zin vertoont het gelijkenis met het goedkeuringsinstrument uit de WRO. Verschil is dat het geven van een reactieve aanwijzing een bevoegdheid is, zodat de Minister van VROM en gedeputeerde staten niet verplicht zijn om ieder bestemmingsplan of projectbesluit van lagere overheden te toetsen aan nationaal respectievelijk provinciaal beleid.

Naast deze toezichtinstrumenten hebben provinciale staten en de Minister van VROM ook de bevoegdheid om, met uitsluiting van de bevoegdheid van de lagere planwetgever zelf, ten behoeve van provinciale respectievelijk nationale ruimtelijke belangen inpassingsplannen vast te stellen.[92] Zoals reeds in hoofdstuk 5 aan de orde kwam, hebben de Minister van VROM tezamen met de Minister van V&W en gedeputeerde staten ook de bevoegdheid om ten behoeve van nationale respectievelijk provinciale projecten projectbesluiten te nemen. Op het projectbesluit en de benodigde uitvoeringsbesluiten kunnen zij bovendien de coördinatieregeling van toepassing verklaren. Voor zover die projecten betrekking hebben op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, hoeven zij geen projectplan als bedoeld in art. 5.4 Waterwet vast te stellen.[93]

*10.4.2.2 Gevolgen voor de doorwerking van watersysteembelangen in de Wro*

*a. Vervallen preventieve provinciale toezicht*
Onder vigeur van de WRO was een belangrijke taak weggelegd voor gedeputeerde staten om, in het kader van de uitoefening van toezicht op de gemeentelijke planologische besluitvorming, te bezien of er een waterparagraaf was opgesteld, in hoeverre bij de besluitvorming daadwerkelijk rekening was gehouden met het wateradvies en of eventuele afwijkingen daarvan deugdelijk waren gemotiveerd.
De toezichthoudende taak van gedeputeerde staten was cruciaal voor de doorwerking van de wateroverlastnormen in de planologische besluitvorming. De Afdeling toetste namelijk de toezichtsbesluiten[94] van gedeputeerde staten slechts marginaal en dan ook nog alleen op rechtmatigheid. Het was vaste jurisprudentie van de Afdeling dat gedeputeerde staten bij de beoordeling of een bestemmingsplan in strijd was met een goede ruimtelijke ordening rekening dienden te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede

92 Zie art. 3.26 Wro en art. 3.28 Wro.
93 Art. 5.4 lid 4 Waterwet.
94 Daarbij gaat het om de goedkeuring van bestemmingsplannen en de verlening van verklaringen van geen bezwaar voor vrijstellingen ex artikel 19 WRO.

ruimtelijke ordening nodig achtte.[95] De Afdeling kon een besluit omtrent goedkeuring van het plan slechts vernietigen, indien gedeputeerde staten de aan hen toekomende beoordelingsmarges hadden overschreden, danwel het recht anderszins onjuist hadden toegepast.
Niet alle colleges van gedeputeerde staten hechtten bij de uitoefening van hun toezichtsbevoegdheden evenveel waarde aan het watertoetsproces. Niettemin is door het vervallen van de vereiste instemming van gedeputeerde staten in de Wro een belangrijke verplichte beleidsmatige toetsing verdwenen van de wijze waarop de watersysteembelangen in de gemeentelijke planologische besluitvorming zijn betrokken.[96]
Omdat preventieve provinciale toestemming voor de gemeentelijke planologische besluiten niet meer is vereist en die toestemming niet langer bij de bestuursrechter ter toetsing voorligt, heeft het preventieve provinciale toezicht op gemeentelijke planologische besluitvorming aan intensiteit heeft ingeboet.[97] Bovendien is het nog maar de vraag of de provinciale toezichts- en sturingsbevoegdheden uit de Wro de rol van de verplichte provinciale preventieve toestemming van gemeentelijke planologische besluiten in voldoende mate kunnen overnemen.[98]

*b. Algemene regels*
Bij provinciale verordening of AMvB kunnen algemene regels worden vastgesteld ten behoeve van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Die regels moeten bij de vaststelling van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten in acht worden genomen. Bestaande bestemmingsplannen die niet met die regels in overeenstemming zijn zullen daaraan moeten worden aangepast. De bevoegdheid tot het geven van deze regels bestaat echter uitsluitend voor zover er bovengemeentelijke ruimtelijke belangen aan de orde zijn.
In een dergelijke provinciale verordening of AMvB zou bijvoorbeeld de Bgr kunnen worden vertaald of zou de bevoegdheid om in een bestemmingsplan gebruiksmogelijkheden toe te staan binnen bovenlokale reserveringszones of bergingsgebieden kunnen worden beperkt.[99] De vraag is echter in hoeverre de

---

95 Daarnaast dienen gedeputeerde staten te beoordelen of een bestemmingsplan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 8 oktober 2003, *AB* 2004, 44, met kritische annotatie van P. van der Ree, en J. Robbe 2000, p. 185-192. Zie ook ABRvS 6 juli 2005, *BR* 2005, 790, m.nt. H.J. de Vries.

96 Volgens de evaluatie van de Werkgroep Evaluatie Watertoets heeft de planbeoordeling door gedeputeerde staten in het kader van de goedkeuring van bestemmingsplannen en de verlening van de verklaring van geen bezwaar in de vrijstellingenprocedure een vangnetfunctie. Zie Werkgroep Evaluatie Watertoets 2006, p. 14.

97 Zie ook: Dekker 2003, p. 371-382.

98 Zie ook Jong 2002, p. 64-65 en Groothuijse 2005, p. 420-427.

99 Naar mijn oordeel is dit niet mogelijk, omdat met het oog op deze belangen het gebruik van watersystemen, beschermingszones en reserveringszones reeds bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet al door de watersysteembeheerder kan worden gereguleerd. Zie hoofdstuk 8.

veelal beleidsmatige toetsingskaders die gedeputeerde staten hanteerden bij hun besluiten omtrent de goedkeuring van bestemmingsplannen en de verlening van verklaringen van geen bezwaar voor vrijstellingen, kunnen worden omgezet in harde normen en of de provinciale organen daartoe ook bereid zijn. Beleidsmatige overwegingen zijn nu eenmaal niet altijd in harde normen te vatten.[100]
Wanneer algemene regels in een AMvB of provinciale verordening worden vastgesteld, dient de gemeenteraad in beginsel binnen een jaar[101] na de inwerkingtreding van de AMvB bestemmingsplannen en beheersverordeningen vast te stellen met inachtneming van de daarin opgenomen algemene regels. Bij of krachtens een provinciale verordening of AMvB kunnen tevens regels worden gesteld die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de gronden gedurende de implementatietermijn minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van die provinciale verordening of AMvB.[102] Bovendien levert strijd met deze regels een dwingende weigeringsgrond op voor de bouw- en aanlegvergunningen.[103] Deze zogenaamde 'extern werkende regels' zijn niet gericht tot de lagere planwetgevers, maar rechtstreeks tot de burger en de colleges van burgemeester en wethouders in hun hoedanigheid van bevoegd orgaan tot verlening van bouw- en aanlegvergunningen.
Zolang bestemmingsplannen niet aan de algemene regels als bedoeld in art. 4.3 lid 1 Wro zijn aangepast, zijn de regels ex art. 4.3 lid 3 Wro dus naast het vigerende planologische regime van toepassing. Pas wanneer het bestemmingsplan op correcte wijze aan de op grond van art. 4.3 lid 1 Wro gestelde regels is aangepast en in werking is getreden, zijn de extern werkende regels als bedoeld in art. 4.3 lid 3 Wro niet meer nodig en komen deze van rechtswege te vervallen.[104]

> Stel dat een algemene regel als bedoeld in art. 4.3 lid 1 Wro is vastgesteld, op grond waarvan bestemmingsplannen de bouw van nieuwe woningen op gronden met de bestemming 'reserveringszones toekomstige rijkswaterstaatswerken' niet meer mogen toestaan. Een vigerend bestemmingsplan voorziet echter binnen de reserveringszone in de bouw van een aantal woningen. Dit bestemmingsplan zal derhalve binnen één jaar in overeenstemming moeten worden gebracht met de AMvB. Om te voorkomen dat grondgebruikers gedurende de periode waarbinnen het bestemmingsplan aan deze algemene regel wordt aangepast bouwvergunningen verkrijgen voor de bouw van de woningen, kan de bouw daarvan binnen de beschermingszone in

---

100 Zie Dekker 2003, p. 371-382.
101 In de AMvB of provinciale verordening kan een andere termijn worden gesteld. Zie art. 4.1 lid 2 en art. 4.3 lid 2 Wro.
102 Art. 4.1 lid 3 Wro en art. 4.3 lid 3 Wro.
103 Zie art. 44 lid 1 sub f Ww respectievelijk art. 3.16 lid 1 sub c Wro.
104 Art. 4.3 spreekt van 'zolang geen bestemmingsplan (…) als bedoeld in het tweede lid is vastgesteld.' Als het bestemmingsplan niet correct aan de algemene regel is aangepast, is niet uitgesloten dat de externe regels ven toepassing blijven en pas van rechtswege vervallen op het moment dat een correcte aanpassing van het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden. Zie hierover uitgebreider: Van Buuren e.a. 2008, p. 34 e.v.

afwachting van de inwerkingtreding van het aangepaste bestemmingsplan op grond van art. 4.3 lid 3 Wro bij die AMvB alvast worden verboden.

Voordat een inpassingsplan, een aanwijzingsbesluit of een AMvB in werking treedt, heeft het bevoegde orgaan de bevoegdheid om een *voorbereidingsbesluit* te nemen waaraan eventueel een aanlegvergunningstelsel of een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen kan worden gekoppeld.[105] Gedurende de gelding van het voorbereidingsbesluit dienen bouw- en aanlegvergunningen die niet kunnen worden geweigerd, te worden aangehouden. De aanhouding eindigt wanneer het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de AMvB in werking treedt of bepaalde in de Wro voorgeschreven termijnen in de procedure tot de vaststelling van het planologische besluit worden overschreden.[106] Dit laatste om te voorkomen dat de aanhoudingsplicht ten gevolge van een stilzittend bestuursorgaan onnodig lang kan worden gerekt.
Door middel van het nemen van een voorbereidingsbesluit kan worden voorkomen dat door de benutting van nog niet gerealiseerde gebruiksmogelijkheden die het vigerende planologische regime biedt, gronden minder geschikt worden voor de op handen zijnde wijziging van het planologische regime. Door het tijdig ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan wordt de voorbereidingsbescherming van rechtswege verlengd. Zoals opgemerkt kan de voorbereidingsbescherming na de vaststelling van de AMvB worden voortgezet door in die AMvB regels in de zin van art. 4.3 lid 3 Wro op te nemen.

*c. Proactieve aanwijzing*
Met een proactieve aanwijzing kunnen gedeputeerde staten of de Minister van VROM, al dan niet tezamen met de Minister van V&W, aan de bestemmingsplanwetgever een aanwijzing geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Ook deze aanwijzing kan ten behoeve van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen worden aangewend; zo kan een bestemmingsplanwetgever bijvoorbeeld worden verplicht om binnen een bepaalde termijn een reserveringszone voor de aanleg of wijziging van een rijkswaterstaatswerk in het bestemmingsplan op te nemen. Indien de aanwijzing niet tijdig door de gemeenteraad wordt opgevolgd kan de Minister van VROM besluiten om alsnog zelf een inpassingsplan vast te stellen, waarin hij de ruimtelijke reservering ten behoeve van de toekomstige aanleg of wijziging van rijkswaterstaatswerken zelf opneemt.
De aanwijzing kan ook getrapt plaatsvinden; dat wil zeggen dat van rijkswege een aanwijzing wordt gegeven aan gedeputeerde staten om binnen een termijn van maximaal drie maanden aan de gemeenteraad een aanwijzing te geven omtrent de vaststelling en de inhoud van het bestemmingsplan.[107]

---

[105] Zie art. 3.28 lid 2, art. 4.3 lid 4 en art. 4.4 lid 3 Wro jo. art. 3.7.
[106] Zie art. 3.18 lid 3 Wro.
[107] Zie art. 4.4 lid 1 sub c jo. Art. 4.2 Wro.

Rijk en provincie hebben in de Wro krachtige instrumenten gekregen om hun beleid door te laten werken of om het zelf uit te voeren. Het gebruik van deze instrumenten kan ingrijpende gevolgen hebben voor de uitoefening van Wro-bevoegdheden op gemeentelijk niveau, zodat het twijfelachtig is of daarvan gebruik zal worden gemaakt om de watersysteembelangen in planologische besluiten veilig te stellen. Die belangen zullen immers moeten worden afgewogen tegen andere ruimtelijk relevante belangen. Of de watersysteembelangen ook daadwerkelijk in de planologische besluitvorming doorwerken, hangt dus af van de mate waarin de organen van het Rijk en de provincies bereid zijn om hun toezichtinstrumentarium ten behoeve van die belangen in te zetten.[108]
Een beleidsmatige preventieve toetsing van gemeentelijke planologische besluiten[109] door gedeputeerde staten, waarbij deze besluiten zowel op doelmatigheid als rechtmatigheid worden getoetst, is met de inwerkingtreding van de Wro verdwenen.[110] Die preventieve toets stelde gedeputeerde staten in staat om ook wegens strijd met het recht en/of een goede ruimtelijke ordening aan een bestemmingsplan goedkeuring te onthouden en de gemeenteraad de besluitvorming, met inachtneming van de beslissing tot onthouding van goedkeuring, over te laten doen. Aangezien het niet of onvoldoende in aanmerking nemen van watersysteembelangen in een gemeentelijk planologisch besluit door gedeputeerde staten in strijd kon worden geacht met de goede ruimtelijke ordening, hadden zij onder vigeur van de WRO de mogelijkheid om wegens die reden goedkeuring aan het bestemmingsplan te onthouden.[111] Een illustratie daarvan kan worden gevonden in de uitspraak van 27 juni 2007 van de Afdeling bestuursrechtspraak. Hierin plachten gedeputeerde staten bij hun beslissingen omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan het beleid van het waterschap te volgen, ten gevolge waarvan ten minste tien procent van de toename van het verhard oppervlak moest worden gecompenseerd met ruimte voor waterberging.

*d. Reactieve aanwijzing*
Wanneer Rijk en provincie geen gebruik hebben gemaakt van hun proactieve instrumenten om de belangen van voorkoming van wateroverlast en overstromingen in planologische zin veilig te stellen, kunnen zij in bepaalde gevallen een reactieve aanwijzing geven waarmee zij de inwerkingtreding van planologische besluiten waarin niet of onvoldoende rekening is gehouden met deze belangen, tegen kunnen tegenhouden.[112] In zoverre kan de reactieve aanwij-

---

[108] Zie Dekker 2003, p. 371-382 en Groothuijse 2005, p. 420-427.
[109] Voor bestemmingsplannen en de vrijstellingen als bedoeld in art. 19 lid 1 WRO was die preventieve toestemming altijd noodzakelijk. Zie art. 28 WRO respectievelijk art. 19 lid 1 WRO.
[110] Wel hebben gedeputeerde staten de bevoegdheid om in de bestemmingsplanprocedure in te grijpen wanneer dat plan in strijd met provinciale belangen dreigt te worden vastgesteld. Zie daarvoor de reactieve aanwijzing waarop hierna zal worden ingegaan.
[111] ABRvS 27 juni 2007, *M en R* 2008, 38, m.nt. FG.
[112] Art. 3.8 lid 4 en 6 Wro. Art. 3.11 lid 2 verklaart 3.8 lid 2 tot en met lid 6 van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten.

zingsbevoegdheid worden beschouwd als de opvolger van de bevoegdheid om goedkeuring aan bestemmingsplannen te onthouden of een verklaring van geen bezwaar voor een vrijstelling uit de WRO te weigeren.[113] Toch is het twijfelachtig of deze bevoegdheid het preventieve toezichtinstrumentarium van de WRO kan vervangen.
In de eerste plaats hebben gedeputeerde staten de reactieve aanwijzingsbevoegdheid uitsluitend voor zover het gaat om bovengemeentelijke ruimtelijke belangen. Voor zover de voorkoming en beperking van wateroverlast daartoe kan worden gerekend, kunnen gedeputeerde staten de reactieve aanwijzingsbevoegdheid gebruiken om in te grijpen in de gemeentelijke planologische besluitvorming, wanneer aan deze belangen in de planologische besluitvorming onvoldoende tegemoet is gekomen. Dat betekent echter nog niet dat gedeputeerde staten verplicht zijn om zich daarover een oordeel te vormen of zich daarover uit te laten. Onder het systeem van preventief toezicht uit de WRO waren zij daartoe op grond van art. 10:28 Awb jo. 28 WRO wel verplicht.
Daar komt nog bij dat de wetgever een terughoudend gebruik van de reactieve aanwijzingsbevoegdheid voorstaat. De bedoeling is dat de reactieve aanwijzingsbevoegdheid incidenteel en alleen in specifieke situaties zal worden gebruikt.[114] Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de reactieve aanwijzing als een soort standaard goedkeuringsmechanisme gaat fungeren. Om zijn bedoeling duidelijk te maken heeft de wetgever in art. 3.8 lid 6 Wro bepaald dat gedeputeerde staten in het reactieve aanwijzingsbesluit zullen moeten motiveren waarom zij geen gebruik hebben gemaakt van andere (proactieve) bevoegdheden om het provinciale belang te beschermen.[115]
Afgewacht zal moeten worden in hoeverre de reactieve aanwijzingsbevoegdheid zal worden gebruikt om de inwerkingtreding tegen te houden van (delen van) bestemmingsplannen en projectbesluiten waarin met de watersysteembelangen onvoldoende rekening is gehouden. Aangezien het geven van een aanwijzing een discretionaire bevoegdheid is, is daarbij van belang in welke mate gedeputeerde staten en de inspecteur zullen beoordelen of in het bestemmingsplan of projectbesluit voldoende rekening is gehouden met de watersysteembelangen. Het opnemen van deze belangen in het nationale of provinciale waterplan kan een dergelijke aanwijzing onderbouwen. In de aanwijzing zal echter ook moeten worden gemotiveerd waarom de provincie en het Rijk geen gebruik hebben gemaakt van hun andere toezichts- en sturingsinstrumenten.

Tenzij provincie en Rijk ten behoeve van de verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave gebruik zullen maken van hun toezichts- en sturingsinstrumenten uit de Wro, zal de verantwoordelijkheid om de beheeropgave ook daadwerkelijk bij planologische besluitvorming in aanmerking te nemen, meer komen te liggen bij de watersysteembeheerder zelf. Door het wegvallen van het

---

113 Van Buuren e.a. 2008, p. 108 en 162.
114 *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 14, p. 24.
115 De vraag is echter hoe strikt de bestuursrechter die motiveringseis zal gaan toetsen.

verplichte preventieve provinciale toezicht zullen de watersysteembeheerders zelf een (pro)actieve houding aan de dag moeten leggen om te voorkomen dat er planologische besluiten worden vastgesteld die hun beheeropgave vergroten of de verwezenlijking van hun beheeropgave belemmeren.

### 10.4.3 RECHTSBESCHERMING TEGEN PLANOLOGISCHE BESLUITEN

Indien de watersysteembeheerder planologische besluiten wil tegenhouden wegens het vergroten van zijn beheeropgave of omdat zijn plannen om een bestaande actieve beheeropgave te verwezenlijken worden gefrustreerd, zal hij gebruik kunnen maken van de rechtsmiddelen die iedere belanghebbende ter beschikking staan om het planologische besluit aan te vechten. Indien het planologische besluit gevolgen heeft voor de beheeropgave van de watersysteembeheerder, zal hij belanghebbende zijn bij dat besluit, aangezien daarmee een aan de beheerder toevertrouwd belang rechtstreeks bij het planologische besluit is betrokken.[116]

#### *10.4.3.1 Bestemmingsplannen en projectbesluiten*

Wanneer in bestemmingsplannen of projectbesluiten naar het oordeel van de watersysteembeheerders onvoldoende rekening is gehouden met de voorkoming van wateroverlast en overstromingen, kunnen zij derhalve daartegen als belanghebbenden rechtsmiddelen aanwenden.
De watersysteembeheerder kan tegen het planologische besluit aanvoeren dat dit besluit niet uitvoerbaar is, omdat hij de benodigde keurontheffing of watervergunning niet zal verlenen, of dat de waterwetgeving aan die realisering anderszins in de weg staat.[117] Het is dan wel noodzakelijk dat de watersysteembeheerder gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om de desbetreffende activiteit met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen te reguleren.

Anders dan onder vigeur van de WRO is de weigering op een verzoek van een belanghebbende om een bestemmingsplan vast te stellen een appellabel besluit. Indien in het vigerende bestemmingsplan onvoldoende rekening wordt gehouden met de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, kan de waterbeheerder (en eventuele andere belanghebbenden) verzoeken om herziening van het bestemmingsplan. Indien het bevoegde orgaan dat verzoek afwijst, kan die afwijzing derhalve door de beheerder of andere belanghebbenden bij de bestuursrechter worden aangevochten.[118]

---

[116] Zie art. 1:2 lid 1 en 2 Awb.

[117] Dit laatste kan het geval zijn wanneer algemene regels bestaan die bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet zijn gesteld ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen.

[118] Op de afwijzing van een verzoek om een bestemmingsplan of inpassingsplan vast te stellen, is art. 3.8 Wro niet van toepassing. Omdat afdeling 3.4 Awb daarom ook niet van toepassing is, zal alvorens beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat bezwaar

*10.4.3.2 Reactieve aanwijzing*

Voor derdebelanghebbenden, waaronder ook het waterschap, zal het niet eenvoudig zijn om gedeputeerde staten te verzoeken om een reactieve aanwijzing te geven in verband met een (verdere) overschrijding van de wateroverlastnormen. Voor het geven van een reactieve aanwijzing is ingevolge art. 3.8 lid 6 Wro immers het indienen van een zienswijze door gedeputeerde staten omtrent het planologische ontwerpbesluit een vereiste.[119] Hooguit kunnen derdebelanghebbenden gedeputeerde staten erop attent maken dat het ter inzage gelegde ontwerpbesluit een (verdere) overschrijding van de wateroverlastnormen tot gevolg heeft en hun verzoeken om met het oog daarop een zienswijze in te dienen, zodat zij hun bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing niet verliezen.

De afwijzing van een verzoek van derden aan gedeputeerde staten om een zienswijze in te dienen met betrekking tot de normoverschrijding is waarschijnlijk niet appellabel bij de bestuursrechter. Het indienen van zienswijzen door gedeputeerde staten kan immers niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb, omdat het niet op zelfstandig rechtsgevolg is gericht. Het indienen van zienswijzen door gedeputeerde staten hoeft immers niet per definitie te zijn gericht op het geven van een reactieve aanwijzing of het veiligstellen van de bevoegdheid daartoe. Omdat er geen sprake is van een aanvraag om een besluit te nemen in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb kan er ook geen sprake zijn van een afwijzing daarvan. Ingevolge art. 1:3 lid 2 is alleen de afwijzing van een verzoek om een *besluit* te nemen zelf een beschikking en daarmee appellabel. Daarnaast zijn derden naar verwachting niet aan te merken als belanghebbenden bij het indienen van zienswijzen door gedeputeerde staten. Het enkele feit dat de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om een reactieve aanwijzing te geven niet verloren gaat, is onvoldoende rechtstreeks betrokken bij de weigering van gedeputeerde staten om zienswijzen in te dienen.

De reactieve aanwijzingbevoegdheid is uitsluitend in de Wro opgenomen om gedeputeerde staten (en de Minister van VROM) de mogelijkheid te bieden om hun toezichthoudende taak te vervullen.[120] Anders dan de goedkeuringsbevoegdheid die gedeputeerde staten in de WRO had, heeft de reactieve aanwijzingsbevoegdheid niet tevens een rechtsbeschermingsfunctie.[121] Het is dan ook niet wenselijk dat derden de reactieve aanwijzingsbevoegdheid als zodanig kunnen gebruiken. Bovendien kunnen belanghebbenden tegen het door hen ongewenste planologische besluit zelf beroep in stellen, tenzij hun kan worden verweten dat zij geen zienswijzen hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit.

---

moeten worden gemaakt tegen de afwijzing van het verzoek. Zie ook Van Buuren e.a. 2008, p. 114-116.

119 De Wro lijkt niet te voorzien in de bevoegdheid voor gedeputeerde staten of de Minister van VROM om met een reactieve aanwijzing de inwerkingtreding van een bestemmingsplan te voorkomen, dat ten opzichte van het ontwerpbesluit, waarin zij zich wel kunnen vinden, gewijzigd wordt vastgesteld.

120 *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 15, p. 5-6.

121 Van Buuren e.a. 2006, p. 88 e.v.

*10.4.3.3 Proactieve aanwijzing*

Indien de aanwijzing betrekking heeft op een specifieke locatie waarvan geen afwijking mogelijk is, staat voor belanghebbenden tegen de aanwijzing in eerste en enige aanleg beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak. Alvorens beroep tegen een dergelijke aanwijzing openstaat, moet overeenkomstig art. 7:1 lid 1 Awb daartegen eerst bezwaar worden gemaakt.[122] De overige aanwijzingen zullen door belanghebbenden kunnen worden aangevochten in het kader van een beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan.

## 10.5 CONCLUSIE

Dit hoofdstuk wijkt af van de lijn die in hoofdstuk 8 is uiteengezet, die ervan uitgaat dat de watersysteembeheerders met het publiekrechtelijke instrumentarium van de Waterwet en Waterschapswet hun consoliderende beheeropgave kunnen verwezenlijken en het Wro-instrumentarium daarvoor daarom niet kan worden ingezet. Om alle mogelijkheden te onderzoeken, en indien en voor zover mijn betoog uit hoofdstuk 8 niet wordt gevolgd, is in dit hoofdstuk onderzocht in hoeverre het Wro-instrumentarium mogelijkheden biedt om de consoliderende beheeropgave te verwezenlijken.

Het onderzoeken van het Wro-instrumentarium is nog om een andere reden nuttig. De watersysteembeheerder is namelijk niet het enige orgaan dat verantwoordelijk is voor de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Zijn taken en bevoegdheden zijn op dat punt beperkt tot het inrichten en ingericht houden van de bij hem in beheer zijnde watersystemen. Voor zover de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen geen betrekking heeft op watersystemen, maar wel verband houdt met een goede ruimtelijke ordening, staat de door mij betrokken stelling er überhaupt niet aan in de weg om het Wro-instrumentarium te gebruiken om wateroverlast en overstromingen te voorkomen en te beperken. Van dubbele regelgeving die met hetzelfde doel wordt vastgesteld kan in dat geval immers geen sprake zijn.

In bestemmingsplannen kunnen uitsluitend gebruiksbeperkende regels worden gegeven met het oog op een aan de grond gegeven bestemming. Regels kunnen met het oog op de bestemming gegeven worden indien die regels beogen te voorkomen dat de aan de grond gegeven bestemming niet goed gerealiseerd kan worden, niet goed kan functioneren of wordt verdrongen door andere gebruiksdoeleinden, alsmede om te voorkomen dat de bestemming niet goed aansluit bij andere bestemmingen.

In dit hoofdstuk zijn twee soorten bestemmingen onderscheiden met oog waarop regels kunnen worden gegeven ter voorkoming van wateroverlast en overstro-

[122] Ingevolge art. 8.2 lid 2 Wro kunnen tegen een bestemmingsplan dat naar aanleiding van een dergelijke concrete aanwijzing is vastgesteld geen beroepsgronden worden aangevoerd die betrekking hebben op die aanwijzing.

mingen. Het betreft de waterstaatkundige bestemmingen, die aan de grond zijn toegekend in verband met de aanwezigheid van waterstaatswerken of reserveringszones en de niet-waterstaatkundige bestemmingen die ten gevolge van wateroverlast en overstromingen in hun functioneren kunnen worden belemmerd.
Voor zover de watersysteembeheerder niet bevoegd is tot regulering van activiteiten met betrekking tot watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen of indien moet worden aangenomen dat ook de bestemmingsplanwetgever daartoe bevoegd is, kunnen in bestemmingsplannen regels worden geven met het oog op waterstaatkundige bestemmingen. De waterstaatkundige functie heeft immers een bijzondere invloed op de omgeving en stelt daaraan ook bijzondere eisen.
Met het oog op de niet-waterstaatkundige bestemmingen, die door de nadelige gevolgen van wateroverlast of overstromingen niet goed kunnen functioneren, zoals woon,- kantoor- of bedrijfsbestemmingen, kunnen ter bescherming van deze bestemming regels worden gegeven omtrent het gebruik van de grond en zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels zijn immers niet gericht op de bescherming van het watersysteem, maar op de bescherming van de bestemmingen tegen de nadelige gevolgen van wateroverlast en overstromingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opnemen van minimale vloerpeilen en een verbod om gebouwen te onderkelderen.
Reserveringszones hoeven niet uitdrukkelijk als zondanig te worden bestemd, aangezien reserveringzones niet om realisering vragen en uitsluitend werend van karakter zijn. Vanzelfsprekend dient bij het toekennen van gebruiksdoeleinden in een bestemmingsplan in het kader van de uitvoerbaarheid wel rekening te worden gehouden met de bij of krachtens de Waterschapswet of de Waterwet vastgestelde regels voor het gebruik van gronden binnen de reserveringszone. Wanneer echter wordt aangenomen dat ook in een bestemmingsplan reserveringszones kunnen worden gereguleerd, is een uitdrukkelijke bestemming voor reserveringszones wel degelijk noodzakelijk. Zonder een uitdrukkelijke bestemming is er immers geen juridische grondslag voor het beperken van andere gebruiksmogelijkheden van de grond ten behoeve van de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

Voor de verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave is het belangrijk om de grondgebruikers die de gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan willen benutten de verplichting op te leggen om de bergings- of afvoercapaciteit die daardoor verloren gaat te compenseren. Dat een grondgebruiker op grond van de Wro niet kan worden gedwongen om een bestemming te realiseren, betekent echter niet dat hem geen voorwaardelijke verplichting kan worden opgelegd. De Afdeling heeft de mogelijkheid om voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen op te nemen ook uitdrukkelijk erkend. Met behulp van een voorwaardelijke verplichting kan een grondgebruiker worden gedwongen om, alvorens hij een door het bestemmingsplan geboden gebruiksmogelijkheid kan benutten, compenserende maatregelen te treffen.

Het rechtszekerheidsbeginsel en het uitvoerbaarheidsvereiste stellen echter vergaande beperkingen aan het opnemen van dergelijke voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen. Voor zover de uitvoering van de bij wijze van voorwaardelijke verplichting opgelegde compenserende maatregelen afhankelijk is van de onzekere medewerking van derden of een andere onzekere gebeurtenis, kan een dergelijke verplichting mijns inziens niet in het bestemmingsplan worden opgenomen. Deze bestemmingsregels worden beschouwd als algemeen verbindende voorschriften, op grond waarvan grondgebruikers moeten kunnen bepalen of een bepaald grondgebruik is toegestaan of niet.

Verder is onderzocht of het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen tot het treffen van compenserende maatregelen in bestemmingsplannen of projectbesluiten bij zou kunnen dragen aan de verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave. Het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen is door de Afdeling in de *Linderveld*-uitspraak nog eens uitdrukkelijk erkend. Uit deze uitspraak kan echter niet duidelijk worden opgemaakt welke maatregelen als voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen en onder welke voorwaarden. Met name is niet duidelijk in hoeverre het rechtszekerheidsbeginsel en de eis dat voldoende aannemelijk moet zijn dat een bestemmingsplan uitvoerbaar is, het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in bestemmingsplannen beperken. Dat is relevant wanneer het treffen van de compenserende maatregelen afhankelijk is van de medewerking van particulieren of de publiekrechtelijke medewerking van bestuursorganen.
Naar mijn oordeel kunnen voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan worden opgenomen, mits voor de grondgebruikers voldoende duidelijk is wat hun rechtspositie is. Bestemmingsplanvoorschriften, dus ook de daarin opgenomen voorwaardelijke verplichtingen, zullen objectief moeten worden geformuleerd. Een bestemmingsplanregel op grond waarvan de realisering van de daarin toegestane gebruiksmogelijkheden afhankelijk wordt gesteld van het uitvoeren van compenserende maatregelen zonder dat deze nader worden benoemd, is naar mijn oordeel al snel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Wanneer die rechtspositie afhankelijk is van een of meer toekomstige onzekere gebeurtenissen danwel van een nader afwegingsmoment van het bevoegde orgaan, is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting mijns inziens niet mogelijk. Voor een grondgebruiker is dan immers niet af leiden welk soort maatregelen hij op welke locatie moet treffen, alvorens hij de door het bestemmingsplan geboden gebruiksmogelijkheden kan benutten. De compenserende maatregelen zullen gelet op het rechtszekerheidsbeginsel dan ook expliciet moeten worden benoemd en tevens zal duidelijk moeten zijn op welke locatie deze getroffen moeten worden.
Omdat een bestemmingsplan uit algemeen verbindende regels bestaat, zal het lastig zijn om van tevoren in te schatten of bepaalde compenserende maatregelen uitvoerbaar zijn. Dat hangt immers af van de vraag of degene die de normoverschrijdende activiteit wil gaan uitvoeren de gronden kan verwerven die voor het treffen van de compenserende maatregelen nodig zijn. Heeft diegene deze

gronden in eigendom of wil de gemeente ten behoeve van de uitvoering van het bestemmingsplan of projectbesluit (desnoods) tot onteigening van die gronden overgaan, dan is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting wellicht mogelijk. Zijn daarover nog te veel onduidelijkheden, dan is het naar mijn oordeel minder waarschijnlijk dat een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan door de Afdeling zal worden geaccepteerd.
In dat geval kan worden gekozen voor het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht, waarbij als uitwerkings- of wijzigingsregel kan worden opgenomen dat bepaalde maatregelen op een bepaalde locatie moeten zijn getroffen of dat zeker is gesteld dat deze zullen worden getroffen, zoals de realisering van een minimaal percentage open water in het plangebied. De te treffen compenserende maatregelen zullen duidelijk en objectief moeten worden benoemd en op voorhand zal ook aannemelijk moeten worden gemaakt dat deze maatregelen ook kunnen worden getroffen. Omdat uitwerkings- en wijzigingsregels niet direct gericht zijn tot de grondgebruiker, maar tot het orgaan dat bevoegd is tot het vaststellen van uitwerkings- en wijzigingsplannen, is het stellen van de voorwaarde dat compenserende maatregelen getroffen moeten zijn voordat deze plannen kunnen worden vastgesteld, minder problematisch. Daarbij is van belang dat aan de overheid het onteigeningsinstrument ter beschikking staat om de compenserende maatregelen te realiseren, terwijl een grondgebruiker niet over dat instrument kan beschikken.
Bij het verbinden van voorwaardelijke verplichtingen aan projectbesluiten is dat vanuit het rechtszekerheidsbeginsel bezien minder problematisch. Een projectbesluit geeft namelijk geen algemene regels voor grondgebruik, maar geeft voor een specifiek project toestemming om van het bestemmingsplan af te wijken, waaraan op het specifieke geval toegesneden compenserende maatregelen als voorwaardelijke verplichting kunnen worden verbonden. Datzelfde geldt voor de uitvoerbaarheidstoets; ook deze kan op het specifieke project en op de specifieke aanvrager worden toegespitst.

Naast de mogelijkheden om de voorkoming van wateroverlast en overstromingen te reguleren bij of krachtens de Wro, is in dit hoofdstuk eveneens onderzocht welke mogelijkheden de watersysteembeheerder heeft om zodanig invloed uit te oefenen op planologische besluitvorming, opdat daarbij met de watersysteembelangen rekening wordt gehouden.
Gelet op de in juridische zin beperkte doelstelling van het bestuurlijk vooroverleg, het wateradvies en de waterparagraaf – de wateraspecten van een voorgenomen planologisch besluit inzichtelijk maken – en de rol die dit instrument in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak speelt, is geconcludeerd dat deze arrangementen niet geschikt zijn om de watersysteembelangen dwingend in de planologische besluitvorming te laten doorwerken. In planologische besluiten kan door de watersysteembeheerders bijvoorbeeld niet worden afgedwongen dat overschrijdingen van normen voor wateroverlast en overstromingen moeten worden gecompenseerd. Daar komt nog bij dat het wegvallen van het preventieve provinciale toezicht, waarbij planologische besluiten zowel aan een rechtmatigheids- als een beleidsmatige toets dienden te worden onderwor-

pen, de juridische positie van de watertoets mogelijk heeft verzwakt. Gelet op hun beleidsvormende en toezichthoudende taken in zowel het waterspoor als het planologische spoor konden gedeputeerde staten bij de uitoefening van het planologische toezicht ook de relevante watersysteembelangen betrekken. Omdat deze beleidsmatige preventieve toets niet meer bij ieder planologisch besluit verplicht is, is de bescherming van de watersysteembelangen afhankelijk van de wijze waarop de provinciale organen van hun toezichtsbevoegdheden uit de Wro gebruik maken.

De enige juridische instrumenten die de watersysteembeheerders in het planologische spoor hebben om de aan hen toevertrouwde watersysteembelangen in planologische besluiten veilig te stellen, is het aanwenden van rechtsmiddelen tegen planologische besluiten waarin met die belangen onvoldoende rekening is gehouden. Om te voorkomen dat in het planologische spoor activiteiten worden toegestaan die kunnen leiden tot een (verdere) overschrijding van de normen voor wateroverlast en overstromingen, zullen de watersysteembeheerders dan ook zo veel mogelijk gebruik moeten maken van de bevoegdheden die zij bij of krachtens de Waterwet en Waterschapswet hebben.

Deel V

# Nadeelcompensatie

Hoofdstuk 11

# Nadeelcompensatie bij de verwezenlijking van de waterbeheeropgave

## 11.1 INLEIDING

In de voorgaande delen is onderzocht op welke wijze de waterbeheerder met behulp van publiekrechtelijke instrumenten de beheeropgave waarvoor hij gesteld is, kan verwezenlijken. Door het rechtmatig gebruik van die instrumenten zullen echter inbreuken op de rechten van grondgebruikers niet kunnen worden voorkomen. Het kan daarbij gaan om eigendomsrechten, maar ook andere zakelijke rechten, zoals opstalrechten, erfdienstbaarheden en erfpachtrechten. De Waterwet voorziet in een nadeelcompensatieregeling (art. 7.11 Waterwet) op grond waarvan degene die schade lijdt ten gevolge van de *rechtmatige* uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer recht heeft op schadevergoeding, voor zover de schade redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening komt en voor zover de schade niet anderszins is verzekerd. In dit hoofdstuk wordt bezien in hoeverre de nadeelcompensatieregeling van de Waterwet wijzigingen brengt in de vóór de inwerkingtreding van de Waterwet bestaande schadevergoedingspraktijk.
In paragraaf 11.2 zal kort het algemeen juridisch kader voor nadeelcompensatie bij eigendomsaantasting worden geschetst, waarbij aandacht zal worden besteed aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen met betrekking tot de bescherming van eigendom. Bovendien zal worden ingegaan op het égalitébeginsel zoals zich dat in het nationale recht heeft ontwikkeld. Dat beginsel is een belangrijke grondslag voor de verplichting voor de overheid om nadeelcompensatie toe te kennen aan burgers die onevenredig zwaar worden getroffen door overheidshandelingen die ter behartiging van het algemeen belang (moeten) worden getroffen.
Vervolgens wordt in paragraaf 11.3 de nadeelcompensatieregeling in de Waterwet belicht en zal deze worden geplaatst binnen het algemeen juridisch kader. In paragraaf 11.4 worden de consequenties van deze regeling voor het recht op nadeelcompensatie onderzocht indien de eigendom wordt aangetast ten behoeve van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden ter verwezenlijking van de waterbeheeropgave. De aantasting van eigendom die in dat kader wordt onderzocht betreft de *regulering* van eigendom en het *opleggen van gedoog-*

*plichten*.[1] Meer in het bijzonder zal aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die art. 7.11 Waterwet biedt om schade te claimen die voortvloeit uit de aanwijzing en inrichting van bergingsgebieden en de daarmee samenhangende plicht voor rechthebbenden in die gebieden om wateroverlast te dulden. Wanneer kan de rechthebbende welke schade claimen? Heeft hij daarbij recht op een volledige schadevergoeding of moet hij met een tegemoetkoming in zijn schade genoegen nemen? Wat is de positie van de rechtsopvolger? Aan de hand van deze vragen zal worden beoordeeld of de algemene schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet voldoet of dat deze aanpassing behoeft.
Tot slot merk ik op dat schadevergoeding bij onteigening ten behoeve van de aanleg en wijziging van waterstaatswerken reeds in hoofdstuk 6 is besproken. Daarop zal in dit hoofdstuk dan ook niet worden ingegaan.

## 11.2 ALGEMEEN JURIDISCH KADER VOOR NADEELCOMPENSATIE

### 11.2.1 GRONDWETTELIJKE EN VERDRAGSRECHTELIJKE EIGENDOMSBESCHERMING

De verwezenlijking van de waterbeheeropgave gaat veelal gepaard met de aantasting van rechten van burgers. Het kan daarbij gaan om eigendomsrechten, maar ook andere zakelijke rechten, zoals opstalrechten, erfdienstbaarheden en erfpachtrechten.[2] Deze rechten worden beschermd door art. 14 Grondwet en art. 1 Eerste Protocol (EP) van het EVRM. De overheid kan dan ook niet zonder meer daarop inbreuk maken.
Art. 14 Grondwet garandeert daarbij geen recht op eigendom, maar geeft slechts aan onder welke voorwaarden het eigendomsrecht mag worden aangetast. De voorwaarde die voor alle aantastingen van de eigendom geldt, is dat aantasting moet geschieden ten behoeve van het algemeen belang. Verder moet onderscheid worden gemaakt tussen de ontneming van eigendom (onteigening) en overige aantasting van de eigendom. Bij onteigening gaat de band tussen eigenaar en eigendom teniet, terwijl bij de overige aantastingen van de eigendom die band weliswaar in stand blijft, maar het recht om vrijelijk daarover te

---

1 Het verschil tussen de regulering van eigendom en het opleggen van gedoogplichten met betrekking tot eigendomaantasting zal in paragraaf 11.4.1 nog aan de orde komen. Mijns inziens rechtvaardigt dat verschil ook een verschil in de regeling met betrekking tot vergoeding van het geleden nadeel, zoals nog zal blijken.

2 Ingevolge art. 4 Ow kunnen ook het recht van opstal, erfpacht, vruchtgebruik, gebruik, bewoning of beklemming afzonderlijk worden onteigend, zodat ook deze rechten onder de bescherming van art. 14 Gw vallen. Het EHRM heeft het eigendomsbegrip uit art. 1 EP zeer ruim uitgelegd, zodat daarop in zeer uiteenlopende gevallen een beroep kan worden gedaan. Het moet gaan om een recht of belang met economische waarde, waarop aanspraak kan worden gemaakt. Zie o.a. EHRM 29 november 1991, *ECHR, Series A* no. 222, p. 23, § 51 (*Pine Valley Developments v. Ireland*). Het eigendomsbegrip is in ieder geval beduidend ruimer dan het eigendomsbegrip van art. 14 Gw. Zie Barkhuysen en Van Emmerik 2005, p. 56-60.

beschikken kan worden beperkt, bijvoorbeeld door regulering. Onteigening kan alleen geschieden tegen een *volledige schadeloosstelling*, terwijl voor de overige vormen van aantasting van de eigendom het aan de bijzondere wetgever is overgelaten om te kiezen voor een schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade. Welke inhoudelijke maatstaf de wetgever daarbij moet hanteren, is echter niet duidelijk.
Ook art. 1 Eerste Protocol EVRM beschermt het eigendomsrecht. Het EHRM heeft aan deze bepaling drie regels ontleend die in onderlinge samenhang moeten worden bezien.[3] De eerste regel houdt in dat iedere persoon het recht van ongestoord genot van zijn eigendom heeft. Deze regel beschermt tegen de aantasting van het recht op eigendom. Daarbij gaat het zowel om de ontneming van het eigendomsrecht als om de regulering daarvan.[4] De tweede regel biedt bescherming tegen de ontneming van eigendom, in die zin dat ontneming van de eigendom uitsluitend kan geschieden in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet of in de algemene beginselen van internationaal recht. De derde regel beschrijft het recht van de Staat om wetten vast te stellen en toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom ter behartiging van het algemeen belang te reguleren.[5] Zo wordt het eigendomsrecht in Nederland bijvoorbeeld gereguleerd bij of krachtens verschillende omgevingswetten, zoals de Waterwet, de Wm, de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Wro. Voor zover regulering in het algemeen belang door de Staat noodzakelijk wordt geacht, kan het eigendomsrecht worden beperkt.

Wanneer de eigendom ten gevolge van een overheidsmaatregel wordt gereguleerd of ontnomen, zal het EHRM in de eerste plaats nagaan of de maatregel kan worden gerechtvaardigd door het algemeen belang. Het EHRM respecteert daarbij het oordeel van de nationale wetgever dat bepaalde eigendomsregulerende wetgeving nodig is, tenzij dat oordeel duidelijk een redelijke onderbouwing mist.[6]

---

[3] De drie regels staan niet op zichzelf, maar hangen samen. De tweede en de derde regel betreffen bepaalde gevallen van inmenging van recht op een ongestoord genot van eigendom en moeten daarom worden beschouwd in het licht van het algemene uitgangspunt genoemd in de eerste regel. Zie onder meer: EHRM 21 februari 1986, *ECHR, Series A* Vol. 98, § 37 (*James and Others v. UK*), EHRM 23 september 1982, *ECHR, Series A* Vol. 52, p. 24, § 61, *NJ* 1988, 290, m.nt. EEA (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*); EHRM 7 juli 1989, *ECHR, Series A* Vol. 159, § 54 (*Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*), en EHRM 18 februari 1991, *ECHR, Series A* Vol. 192, § 41 (*Fredin*). Zie ook: EHRM 9 december 1994, *ECHR, Series A* Vol. 301-A, p. 31, § 56 (*The Holy Monasteries v. Greece*).

[4] Het onderscheid tussen ontneming en regulering wordt vooral in de literatuur gemaakt. In de jurisprudentie wordt daartussen in het algemeen geen scherp onderscheid gemaakt. Zie Barkhuysen en Van Emmerik 2005, p. 61.

[5] Hoewel het eigendomsbegrip ruim wordt uitgelegd, zal het desbetreffende recht of belang wel met voldoende zekerheid moeten vaststaan. Zie Hoitink 2006, p. 31.

[6] EHRM 19 december 1989, *ECHR, Series A* Vol. 169 (*Mellacher and others*). Zie ook EHRM 19 juni 2001, appl. nr. 34049/96, (*Zwierzynski v. Poland*), § 71-73.

Vervolgens dient te worden bezien of er is voldaan aan het 'fair balance' criterium (proportionaliteitseis). De eis van fair balance houdt in dat een redelijke balans moet worden bereikt tussen het door de overheid nagestreefde belang en het belang van de burger wiens rechten worden aangetast. Er dient derhalve een redelijke mate van evenredigheid te bestaan tussen de gebruikte middelen (ontneming of regulering van de eigendom) en het doel (algemeen belang) dat ermee wordt nagestreefd.[7] Het EHRM beziet daarbij of de verhouding tussen de last die op de betrokken burger komt te rusten en de zwaarte van het algemeen belang ter behartiging waarvan die last wordt opgelegd niet disproportioneel is. Daarbij worden alle omstandigheden van het geval meegewogen, zoals de voorzienbaarheid van de overheidsmaatregel en de verwachtingen die door de overheid zijn gewekt.[8]
Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden opgemaakt dat het Hof terughoudend aan de proportionaliteitseis toetst en dat aan de verdragstaten dienaangaande een ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten.[9] Meer specifiek geldt dat fair balance door het EHRM wordt vermoed afwezig te zijn wanneer ten gevolge van de regulering of ontneming van eigendom door de overheid op de betrokkene een individuele en buitensporige last komt te rusten.[10] Dit kan meebrengen dat de overheid verplicht is maatregelen te treffen die het ondervonden nadeel van betrokkenen opheft of zo veel mogelijk beperkt. Die maatregelen kunnen onder meer bestaan uit het bieden van een financiële compensatie voor het in het algemeen belang geleden nadeel.
De proportionaliteitseis is van toepassing op de aantasting van het eigendomsrecht ten gevolge van zowel de ontneming als de regulering van het eigendomsrecht. Ongeacht of het om ontneming of regulering van eigendom gaat, zal de waterbeheerder ervoor moeten zorgen dat de overheidsmaatregel als geheel – dat wil zeggen de ontneming of regulering van eigendom én de daarvoor betaalde

---

7 Zie bijvoorbeeld EHRM 5 januari 2000, *NJ* 2000, 571 (*Beyeler v. Italy*), § 114 en EHRM 20 november 1995, *ECHR, Series A* Vol. 332, § 38 (*Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium)*.

8 Zo heeft het EHRM bij de vraag of de nationale maatregel de proportionaliteitstoets kon doorstaan in de zaak *Fredin* mede in aanmerking genomen dat de betrokkene met mogelijke overheidsmaatregelen rekening had moeten houden. In de zaak *Tre Traktörer* werd eveneens rekening gehouden met het feit dat de overheidsmaatregel voorzienbaar was (de intrekking van een vergunning), maar tevens werd rekening gehouden met het feit dat de overheid reeds drie positieve beslissingen had genomen ten aanzien van het bewuste bedrijf, waardoor verwachtingen waren gewekt. EHRM 18 februari 1991, *ECHR, Series A* Vol. 192, § 54 (*Fredin*) en EHRM 7 juli 1989, *ECHR, Series A* Vol. 159, § 61 (*Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*).

9 EHRM 25 oktober 1989, *ECHR, Series A* Vol. 163, § 55 (*Allan Jacobsson*) en EHRM 18 februari 1991, *ECHR, Series A* Vol. 192, § 51 (*Fredin*) en EHRM 24 oktober 1986, *ECHR, Series A* Vol. 108, § 52 (*AGOSI*). Zie ook Barkhuysen en Van Emmerik 2005, p. 67-68.

10 Zie voor ontneming: EHRM 21 februari 1986, *ECHR, Series A* Vol. 98, § 50 (*James and others v. UK*). Zie voor de regulering van eigendom: EHRM 23 februari 1995, *ECHR, Series A* Vol. 306-B, § 67 (*Gasus Dosier- und Fördertechnik*) en EHRM 23 september 1982, *ECHR, NJ* 1988, 290, m.nt. EEA (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*).

schadevergoeding – in redelijke verhouding staat tot de belangen van de burger die door die maatregel worden geschaad. Bij de regulering van het eigendomsrecht lijkt de proportionaliteitstoetsing door het EHRM echter terughoudender te zijn dan bij de ontneming van het eigendomsrecht.[11] Bij de regulering van het eigendomsrecht komt het EHRM dus veel minder snel tot het oordeel dat de inbreuk op het eigendomsrecht disproportioneel is.

Hoewel bij de ontneming van eigendom een volledige schadevergoeding uitgangspunt zal zijn, eist art. 1 EP anders dan art. 14 Grondwet bij onteigening niet in alle gevallen een volledige schadeloosstelling.[12] Omdat in Nederland bij onteigening te allen tijde een recht op volledige schadeloosstelling bestaat, is art. 1 EP alleen van belang voor de gevallen die niet onder het eigendomsbegrip van de Onteigeningswet vallen, maar wel onder het ruimere eigendomsbegrip van art. 1 EP. Bij de verwezenlijking van de waterbeheeropgave zal het voornamelijk gaan om ontneming van eigendom in de zin van de Onteigeningswet op grond waarvan ook opstalrechten, erfdienstbaarheden en erfpachtrechten kunnen worden onteigend. In zoverre biedt art. 1 EP de burger geen extra bescherming van zijn eigendom.

Ofschoon het EHRM al snel aanneemt dat regulering in het algemeen belang nodig is en het ook de proportionaliteit bij regulering terughoudend toetst, kan art. 1 EP van belang zijn bij de regulering van activiteiten ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen. Die regulering mag op grond van die bepaling immers niet leiden tot een buitengewone last voor de individuele burger. Op grond van de in art. 1 EP besloten proportionaliteitseis kan derhalve een plicht voor de waterbeheerder ontstaan om door middel van het toekennen van schadevergoeding de balans tussen algemeen belang en het belang van de benadeelde burger in evenwicht te brengen.
Daarnaast is art. 1 EP van belang voor de rechterlijke toetsing van wetten in formele zin op grond waarvan het eigendomsrecht wordt gereguleerd of ontnomen. Vanwege het grondwettelijke toetsingverbod van art. 120 Grondwet kunnen deze wetten, inclusief een eventueel daarin opgenomen schadevergoedingsregeling, immers niet aan de Grondwet of algemene rechtsbeginselen

---

11 Zie Barkhuysen en Van Emmerik 2005, p. 66-67 en Hoitink en Backes 1999, p. 1762.

12 Zie EHRM 29 maart 2006, *AB* 2006, 294, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (*Scordino v. Italy*). Het desbetreffende algemene belang kan een rechtvaardiging bieden voor een lagere compensatie dan de marktwaarde van de ontnomen eigendom. In deze uitspraak geeft het Hof een uitgebreid overzicht van jurisprudentie ten aanzien van de vraag welke algemene belangen een lagere compensatie rechtvaardigen. Genoemd worden onder meer: EHRM 21 februari 1986, *ECHR, Series A* Vol. 98, p. 29-30, § 37 (*James and others v. UK*), EHRM 9 december 1994, *ECHR, Series A* Vol. 301-A (*The Holy Monasteries v. Greece*), EHRM 8 juli 1986, *ECHR, Series A* Vol. 102 (*Lithgow and Others v. United Kingdom*), EHRM 24 januari 2004, appl.nrs. 71916/01, 71917/01 en 10260/02 (*Von Maltzan and Others v. Germany*) en EHRM 30 juni 2005, appl.nrs. 46720/99, 72203/01 en 72552/01 (*Jahn v. Germany*). Zie ook EHRM 31 oktober 1995, *ECHR, Series A*, Vol. 330-B, § 36 (*Papamichalopoulos and Others v. Greece)*.

worden getoetst, maar wel aan het EVRM.[13] In zoverre biedt art. 1 EP een aanvulling op het nationale recht. Dat art. 1 EP in dat verband relevant kan zijn, blijkt onder meer uit de uitspraak van de Hoge Raad met betrekking tot de Wet herstructurering varkenshouderij, waar deze wet expliciet aan art. 1 EP wordt getoetst.[14]

### 11.2.2 NADEELCOMPENSATIE OP GROND VAN HET ÉGALITÉBEGINSEL

#### *11.2.2.1 Het égalitébeginsel*

Ook in het nationale recht kan een juridische grondslag worden gevonden voor de plicht voor overheden om onevenredige schade, die het gevolg is van hun in het algemeen belang verrichte *rechtmatige* overheidshandelingen, te compenseren. Die grondslag werd in de jurisprudentie gevonden in het zogenaamde égalitébeginsel (égalité devant les charges publiques).[15] Op grond van dit beginsel wordt aanvaard dat degenen die onevenredige nadelige gevolgen ondervinden van een overheidshandeling, die ter behartiging van het algemeen belang wordt verricht, moeten worden gecompenseerd. Het komt nogal eens voor dat een overheidshandeling wordt verricht ter behartiging van het algemeen belang, maar dat deze handeling voor een bepaalde persoon of groep personen onevenredige nadelige gevolgen heeft.[16]

> Daarbij kan als voorbeeld worden genoemd de waterbeheerder die in tijden van hoogwater ter voorkoming van de overstroming van nabijgelegen dichtbebouwde gronden een dijk doorsteekt, waardoor de grond van boer X onder water komt te staan. Ter bescherming van het algemeen belang, waartoe de belangen van anderen kunnen worden gerekend, wordt boer X dus onevenredig getroffen. Wanneer de waterbeheerder zijn gronden niet onder water had gezet, waren immers ook de dichtbebouwde gronden overstroomd, waardoor de totale schade ten gevolge van het hoogwater aanzienlijk groter was geweest.[17]

---

13 HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469 (*Harmonisatiewetarrest*).

14 HR 16 november 2001, *AB* 2002, 25, m.nt. P.J.J. van Buuren, *NJ* 2002, 469, m.nt. T. Koopmans en E.A. Alkema, *JB* 2002, 2 m.nt. A.W. Heringa.

15 Zie onder meer: Scheltema en Scheltema 2008, p. 303-305 en 403439, Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 342-344, Van den Berk 1997, p. 17 e.v. en 742-745, De Haan,Drupsteen en Fernhout 1998, p. 547 en Kwakman 2003, p. 218. Zie voor jurisprudentie onder meer: ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229 (*Van Vlodrop*), ABRvS 29 september 2005, *AB* 2005, 46 en ABRvS 24 maart *AB* 2004, 165, m.nt. AvH.

16 De rechtsmachtverdeling tussen de civiele en de administratieve rechter bij rechtmatige overheidshandelingen is in dit verband niet meer van belang. De schadevergoedingsregeling van de Waterwet is niet alleen van toepassing op schade die het gevolg is van rechtmatige overheidsbesluiten die in het kader van het waterbeheer worden genomen, maar tevens op schade die veroorzaakt wordt door rechtmatige feitelijke handelingen die in het kader van het waterbeheer worden verricht. Voor onrechtmatige besluiten en feitelijke handelingen die in het kader van het waterbeheer worden genomen respectievelijk worden verricht blijft de burger aangewezen op de civiele rechter.

17 Vgl. ABRvS 23 juli 2003, *AB* 2004, 275, m.nt. NV.

Op grond van het égalitébeginsel zal het nadeel, dat boer X door zijn noodgedwongen opoffering ten behoeve van het algemeen belang heeft moeten lijden, tot op zekere hoogte moeten worden gecompenseerd. De waterbeheerder, die in het algemeen belang heeft gehandeld, zal ten koste van dat belang in die compensatie moeten voorzien. Een plicht tot compensatie van geleden nadeel op grond van het égalitébeginsel bestaat alleen voor zover het nadeel wordt geleden ten gevolge van een *rechtmatige* overheidshandeling. Het staat voorop dat het doorsteken van de dijk ten behoeve van het algemeen belang in de hierboven beschreven noodsituatie op zichzelf rechtmatig is. Indien het doorsteken van de dijk als onrechtmatig zou moeten worden aangemerkt, wordt aan nadeelcompensatie niet toegekomen. In dat geval bestaat er een schadevergoedingsplicht op grond van art. 6:162 BW.

In de jurisprudentie is het égalitébeginsel als volgt omschreven:

> 'Op grond van dit beginsel zijn bestuursorganen gehouden tot compensatie van onevenredige – buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – schade die is ontstaan in een door de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid ontstane rechtsverhouding.'[18]

Voor het bestaan van een verplichting tot nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel is ten eerste vereist dat de schade in tweeërlei opzicht onevenredig is. In de eerste plaats moet het nadeel drukken op een beperkte groep burgers of instellingen, hetgeen wil zeggen dat sprake moet zijn van een op hen drukkende *speciale last* in vergelijking tot anderen. Gelet op de ratio van het égalitébeginsel is dat niet opmerkelijk te noemen. Uitsluitend nadeel dat door een identificeerbare burger of groep van burgers wordt geleden ten behoeve van het algemeen belang hoeft te worden gecompenseerd. Wanneer een in het algemeen belang verrichte overheidshandeling nadelige gevolgen heeft voor alle burgers of een grote groep burgers die in dezelfde positie verkeren, en er dus geen burger of specifieke groep van burgers is aan te wijzen die door die handeling in het bijzonder is of zijn getroffen, worden de nadelen van een overheidshandeling min of meer gelijk over alle betrokken burgers verdeeld en kan er dus ook geen sprake zijn van nadeel dat op grond van het égalitébeginsel moet worden gecompenseerd.
In de praktijk is het echter veelal lastig om te bepalen of een bepaalde groep burgers onevenredig wordt getroffen ten opzichte van anderen, omdat niet altijd duidelijk is wat de referentiegroep is. Om die referentiegroep te bepalen zal, voor zover dat mogelijk is, moeten worden gekeken naar de groep van personen

---

[18] ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229, m.nt. PvB. Zie ook ABRvS 18 februari 1997, *AB* 1997, 143, m.nt. PvB, ABRvS 29 september 2005, *AB* 2005, 46 m.nt. K.J. de Graaf en ABRvS 24 maart 2004, 165, m.nt. AvH. Zie voor de formulering van de Hoge Raad: HR 30 maart 2001, *AB* 2001, 412, m.nt. ThGD (*Staat/Lavrijsen*).

waartoe een bepaald besluit of handeling zich richt.[19] Allen tot wie de overheidshandeling is gericht, maken deel uit van de referentiegroep. De onevenredig benadeelden zijn diegenen die zich binnen die groep onderscheiden vanwege de onevenredige schade die zij moeten dragen ten opzichte van de anderen.
Om het recht op nadeelcompensatie te doen ontstaan moet ook aan de tweede voorwaarde worden voldaan. De schade moet namelijk vallen buiten het normale maatschappelijke risico. Het moet niet alleen gaan om een *speciale* last, maar ook om een *abnormale* last. Nadelige gevolgen van overheidshandelingen die een gevolg zijn van normale maatschappelijke ontwikkelingen komen dus niet voor nadeelcompensatie in aanmerking.
De ratio die aan de voorwaarde van de abnormale last ten grondslag ligt, is dat degenen die deelnemen aan de maatschappij niet alleen profijt hebben van overheidsoptreden, zoals infrastructuur, gezondheidszorg en de bescherming tegen wateroverlast en overstromingen, maar tot op zekere hoogte ook de lasten daarvan moeten dragen. Eenieder zal derhalve nadeel veroorzaakt door overheidshandelingen moeten dragen voor zover die handelingen kunnen worden beschouwd als normale maatschappelijke ontwikkelingen. Dat is nu eenmaal inherent aan deelname aan de maatschappij.[20]
Evenals de voorwaarde van de speciale last, blinkt ook de voorwaarde van de abnormale last niet uit in duidelijkheid. De invulling van het begrip 'normaal maatschappelijk risico' is in eerste instantie een aangelegenheid van het bestuur.[21] Het bestuursorgaan zal het begrip in het concrete geval moeten toepassen, waardoor de invulling van dat begrip in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van de omstandigheden van het geval. Ofschoon het bestuursorgaan dus beoordelingsruimte heeft ten aanzien van de invulling van het begrip 'normaal maatschappelijk risico', zal hij in zijn besluit omtrent nadeelcompensatie wel steeds verantwoording moeten geven van de wijze waarop hij in het concrete geval toepassing heeft gegeven aan het égalitébeginsel. De rechter bepaalt uiteindelijk welke risico's in de maatschappij als normaal hebben te gelden.[22] De Hoge Raad heeft in zijn uitspraak van 17 september 2006 het begrip 'maatschappelijk risico' verder uitgewerkt. De Hoge Raad overweegt daarin het volgende:

> 'De vraag of in een bepaald geval de gevolgen van een overheidshandeling buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang kan hierbij onder meer zijn enerzijds de aard van de overheidshandeling en het gewicht van het daarmee gediende belang alsmede in hoeverre die handeling en de gevolgen daarvan voorzienbaar zijn voor de derde die als gevolg

---

19 Zie uitgebreider over het bepalen van de referentiegroep: Tjepkema 2004, p. 14 en Schueler 2005a, p. 200.
20 Schueler 2005a, p. 201. Door Hoitink wordt dit ook wel de sociale functie van eigendom genoemd. Zie Hoitink 2006, p. 14-16. Zie ook Van den Broek 2002, p. 236-243.
21 Schueler 2005a, p. 201-202.
22 Zie bijvoorbeeld: HR 20 juni 2003, *AB* 2004, 84, m.nt. PvB en ABRvS 16 november 2005, *AB* 2006, 15 en ABRvS 9 augustus 1996, *AB* 1996, 434, beide m.nt. A. van Hall.

daarvan schade lijdt, en anderzijds de aard en de omvang van de toegebrachte schade.'[23]

Vervolgens formuleert de Hoge Raad een algemeen uitgangspunt voor het normaal maatschappelijk risico bij strafvorderlijk optreden waarvan de gevolgen een ander dan de verdachte treffen, waar het in die zaak om ging. Bij het bepalen van het normaal maatschappelijk risico worden derhalve nog niet de persoonlijke omstandigheden van de benadeelde betrokken die op grond van art. 6:101 BW (eigen schuld) zouden kunnen leiden tot een vermindering van de vergoedingsplicht. De voorzienbaarheid van het overheidshandelen kan daarbij blijkens deze uitspraak ook een rol spelen. Deze 'abstracte' voorzienbaarheid moet echter niet verward worden met de voorzienbaarheid van overheidshandelen voor een concrete benadeelde, die een rol speelt bij de beoordeling of het nadeel wegens actieve of passieve risicoaanvaarding voor zijn eigen rekening moet worden gelaten. Deze laatste vorm van voorzienbaarheid is namelijk niet van belang bij de vestiging van het recht op nadeelcompensatie, maar bij de vraag of er een grond is om een eenmaal gevestigd recht op nadeelcompensatie te matigen.[24]

*11.2.2.2 De verhouding tussen het égalitébeginsel en art. 3:4 lid 2 Awb*

De verplichting om schade te vergoeden op grond van het égalitébeginsel kan, zoals besproken, uitsluitend bestaan, indien er sprake is van een *rechtmatige* overheidshandeling. Indien het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende handeling onrechtmatig is, komt men aan een verplichting tot schadevergoeding op grond van het égalitébeginsel niet toe. In dat verband is dan ook de verhouding tussen het égalitébeginsel en art. 3:4 lid 2 Awb van belang.

Op grond van art. 3:4 lid 2 Awb mag een besluit voor een of meer belanghebbenden niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.[25] Het is dus mogelijk dat met een bepaald besluit dusdanig zwaarwegende algemene belangen worden gediend, dat de schade die dat besluit voor een beperkt aantal burgers veroorzaakt niet onevenredig is te achten in verhouding tot die zwaarwegende belangen. In dat geval kan het besluit dus worden genomen zonder dat het in strijd is met art. 3:4 lid 2 Awb. Dat betekent echter nog niet dat de getroffen burgers geen aanspraak kunnen maken op nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel. In het kader van de evenredigheidstoets van art. 3:4 lid 2 Awb wordt immers uitsluitend beoordeeld of de door het besluit veroorzaakte nadelen niet ovenevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen en niet of die nadelen onevenredig zwaar komen te rusten op één burger of een beperkte groep van burgers. Voor zover er op één

---

[23] HR 17 september 2004, *AB* 2006, 41, m.nt. B.P.M. van Ravels.

[24] Zie ook paragraaf 11.3.2.

[25] Hetzelfde geldt voor overheidshandelingen waarop ingevolge de schakelbepaling van art. 3:1 lid 2 Awb art. 3:4 lid 2 Awb eveneens van toepassing is.

of meer burgers een speciale en abnormale last komt te rusten, kunnen zij aanspraak maken op nadeelcompensatie op grond van égalitébeginsel.[26]
De onevenredigheid als bedoeld in art. 3:4 lid 2 Awb heeft een ander karakter dan de onevenredigheid waar het bij het égalitébeginsel om gaat. In art. 3:4 lid 2 Awb gaat het om de evenredigheid van de nadelige gevolgen van een besluit in verhouding tot het daarmee te dienen algemene belang,[27] terwijl het bij het égalitébeginsel gaat om de onevenredigheid van de nadelige gevolgen van een besluit (of handeling) voor één burger of bepaalde groep van burgers in verhouding tot andere burgers. Het gaat dan ook om twee verschillende grondslagen voor nadeelcompensatie.[28] Zo volgt ook uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak:

> 'Anders dan de burgemeester betoogt, betekent de omstandigheid dat er geen sprake is van onevenredige schade in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, in de zin dat de gestelde schade niet bij voorbaat in de weg staat aan het nemen van een rechtmatig besluit, niet dat er evenmin aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het égalité-beginsel. Die laatste vraag vergt dus een andere beoordeling en is door de burgemeester niet beantwoord.'[29]

Wanneer de schade ten gevolge van een besluit voor één of meer belanghebbende(n) dusdanig groot is in verhouding tot het met het besluit te dienen algemene belang, kan het besluit ingevolge art. 3:4 lid 2 Awb niet worden genomen zonder voorafgaande aanbieding van schadevergoeding (een zogenaamd onzelfstandig schadebesluit).[30] De toekenning van schadevergoeding is in dat geval

---

[26] Vgl. Schueler 2002, p. 162-163; Van Ravels 2002, p. 289-295; Schlössels 2002, p. 184; Verheij 2002, p. 122-124; Van Ravels 2003, p. 67-91; Van Buuren 2003, p. 412 (Zelfstandig schadebesluit Van Vlodrop, nr. 40), Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 807-812.

[27] In die zin dringt zich de vergelijking op met de proportionaliteitstoets die door het EHRM in het kader van art.1 EP wordt verricht. Verschil is wel dat het EHRM deze toets ook toepast als uitsluitend de toekenning van nadeelcompensatie voorwerp van geschil is, terwijl de rechtmatigheid van de overheidshandeling niet ter discussie staat. De Nederlandse rechter kan deze evenredigheidstoets uitsluitend verrichten in het kader van de rechtmatigheid van het besluit. Staat vast dat het overheidshandelen rechtmatig is dan kan de plicht tot nadeelcompensatie uitsluitend zijn grondslag hebben in het égalitébeginsel. Hoitink 2006, p. 35. Zie voor de relatie tussen égalité en art. 1 EP: Schlössels 2007 p. 506-507.

[28] Zie de annotatie van P.J.J. van Buuren bij ABRvS 1997, *AB* 1997, 229 en de annotatie van dezelfde auteur opgenomen in: Van Buuren, Polak en Widdershoven 2003, p. 408-413. Zie ook Scheltema en Scheltema 2008, p. 410; Schueler 2002, 107-118 Van Ravels 2002, p. 289-295 en Hennekens 2000, p. 569 en 574. Zie ook punt 2 van de annotatie van Th.G. Drupsteen bij HR 30 maart 2001, *AB* 2001, 412.

[29] Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 november 2006, *AB* 2007, 252, m.nt. B.P.M. van Ravels, *JB* 2007, 8, m.nt. R.J.N.S. en *Gst*. 2007, 67.

[30] Alvorens een besluit kan worden genomen zal het bevoegde orgaan dan ook altijd moeten onderzoeken of de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 14 november 2000, *BR* 2001, 234, m.nt. B.P.M. van Ravels.

een voorwaarde om het schadeveroorzakende besluit rechtmatig te kunnen nemen. Anders gezegd: de voorafgaande toekenning van schadevergoeding voorkomt in dat geval dat er voor één of meer belanghebbende(n) nadelige gevolgen optreden die onevenredig zijn ten opzichte van de met het besluit te dienen doelen en ontneemt als het ware de onrechtmatigheid aan het schadeveroorzakende besluit.[31] Wordt het besluit genomen zonder voorafgaande aanbieding van schadevergoeding, dan is het besluit wegens strijd met art. 3:4 lid 2 Awb onrechtmatig.[32]

Wanneer het schadeveroorzakende besluit eenmaal onherroepelijk is geworden, dan wordt het besluit door de civiele rechter voor rechtmatig gehouden. De onevenredigheid tussen de met het besluit gediende belangen in verhouding met de daaruit voortvloeiende nadelige gevolgen kan bij de civiele rechter dan ook niet meer ter discussie staan. Dat geldt echter niet alleen voor de onevenredigheid als bedoeld in art. 3:4 lid 2 Awb maar ook voor de onevenredigheid in het kader van het égalitébeginsel.[33] Een op het égalitébeginsel gebaseerde schadeclaim die verband houdt met een bij de bestuursrechter appellabel besluit dat onherroepelijk is geworden, stuit bij de civiele rechter dan ook af op de formele rechtskracht. Bij de bestuursrechter is een afzonderlijk verzoek om nadeelcompensatie gebaseerd op het égalitébeginsel overigens nog wel mogelijk als het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden, tenzij het bevoegde orgaan daarover in het schadeveroorzakende besluit zelf reeds een beslissing heeft genomen.[34]

Voor zover de schade voortvloeit uit besluiten of overheidshandelingen die niet bij de bestuursrechter appellabel zijn, kunnen op het égalitébeginsel gebaseerde schadeclaims aan de civiele rechter worden voorgelegd. Deze besluiten en handelingen kunnen namelijk geen formele rechtskracht verkrijgen. De schadeclaim zal echter wel onder de vlag van de onrechtmatigedaadsactie bij de civiele rechter aanhangig moeten worden gemaakt. Voor niet bij de bestuursrechter appellabele besluiten is de onrechtmatigheid in dat geval niet gelegen in het schadeveroorzakende besluit zelf, maar in het feit dat het nadeel dat de gelaedeerde ten gevolge van het – op zichzelf rechtmatige – besluit heeft geleden ten onrechte niet door het bevoegde gezag is gecompenseerd. [35]

Een belangrijk nadeel van het beoordelen van de schadevergoedingsvraag als onderdeel van de belangenafweging bij een besluit is dat onenigheid over het

---

31 Zie ook: Scheltema en Scheltema 2008, p. 410; Tjepkema 2005, p. 237-278, Schueler 2005a, p. 217 e.v., Schueler 2005b, p. 176 e.v. en Hennekens 2000, p. 572.

32 Zie Scheltema en Scheltema 2008 en ABRvS 13 februari 2001, *JB* 2001, 87, m.nt. RJNS.

33 HR 6 december 2002, *AB* 2004, 17, m.nt. PvB en *JB* 2003, 3 m.nt. R.J.N.S.

34 Zie ABRvS 6 november 2006, *AB* 2007, 252, m.nt. B.P.M. van Ravels, *JB* 2007, 8, m.nt. R.J.N.S. en *Gst*. 2007, 67 en Rb Almelo 7 oktober 2003, *AB* 2004, 16, m.nt. BJS.

35 Zie HR 20 juni 2003, *JB* 2003, 223, m.nt. Van Maanen en *AB* 2004, 84, m.nt. PvB (*Harrida*), HR 18 januari 1991, *NJ* 1992, 638 (*Staat/Leffers*), HR 30 maart 2001, *AB* 2001, 412, m.nt. Th.G. Drupsteen (*Staat/Lavrijsen*).

schadeaspect de uitvoering van op zichzelf rechtmatige en in het algemeen belang noodzakelijke besluiten lange tijd kan op houden.[36]
Sinds de erkenning van het zelfstandig schadebesluit kunnen belanghebbenden echter afzonderlijk van het schadeveroorzakende besluit een verzoek om schadevergoeding indienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De beslissing op het verzoek om schadevergoeding is een bij de bestuursrechter appellabel besluit, voor zover tegen het schadeveroorzakende besluit ook beroep openstaat bij de bestuursrechter (processuele connexiteitvereiste).[37]

> Een zelfstandig schadebesluit kan betrekking hebben op een verzoek om vergoeding van schade die het gevolg is van zowel rechtmatige (égalité) als onrechtmatige besluiten. Voor zover de schade voortvloeit uit een *onrechtmatig* besluit, staat de mogelijkheid om daartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming aan te wenden niet in de weg aan een claim bij de civiele rechter, zo volgt uit het arrest *Groningen/Raatgever*.[38] Heeft de benadeelde eenmaal gekozen voor de bestuursrechter, dan staat de weg naar de civiele rechter niet meer open.

Door de erkenning van het zelfstandig schadebesluit kan de vraag of de nadelige gevolgen van een besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen worden losgekoppeld van de vraag in hoeverre degenen die nadeel van het besluit ondervinden recht hebben op schadevergoeding of nadeelcompensatie. Daardoor is de kans dat een besluit onrechtmatig wordt geacht wegens strijd met art. 3:4 lid 2 Awb kleiner geworden, omdat degenen die nadeel van een besluit ondervinden een zelfstandig schadebesluit kunnen uitlokken zonder dat zij gedwongen zijn om het schadeveroorzakende besluit zelf (met succes) aan te vechten en vernietigd te krijgen. Dankzij het zelfstandig schadebesluit hoeft de besluitvorming van besluiten, die in het algemeen belang moeten worden genomen, in mindere mate te worden belast met de vraag in hoeverre benadeelden recht hebben op schadevergoeding. De schadevergoedingsvraag kan in veel gevallen immers worden doorgeschoven naar een later beslismoment, waartegen afzonderlijke rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat.[39]
In uitzonderlijke gevallen waarin het klip en klaar is dat het besluit dusdanig grote schade tot gevolg heeft voor een of meer benadeelden dat de beslissing daarover niet kan worden doorgeschoven naar een later moment, zal het schade-

---

[36] De *Paul Krugerbrug*-uitspraken van de Afdeling rechtspraak zijn in dat verband illustratief. Zie ARRvS 22 november 1984, *AB* 1984, 154, m.nt. J.H.W. de Planque en *BR* 1984, 228, m.nt. J.W. Meijer.

[37] Zie ABRvS 29 november 1996, *AB* 1997, 66, m.nt. PvB, *JB* 1996, 253, ABRvS 18 februari 1997, *AB* 1997, 143, m.nt. PvB en *JB* 1997, 47, m.nt. H.J. Simon, ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229, m.nt. PvB, *JB* 1997, 118. m.nt. H.J. Simon, *BR* 1997, 599, m.nt. B.P.M. van Ravels.

[38] HR 17 december 1999, *NJ* 2000, 87, m.nt. ARB, *JB* 2000, 4, m.nt. F.A.M.S. en *AB* 2000, 89, m.nt. PvB.

[39] Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 februari 2007, zaaknr. 200603693/1 en ABRvS 7 juni 2006, zaaknr. 200505623/1.

veroorzakende besluit echter niet kunnen worden genomen totdat duidelijk is welke schadevergoeding daar tegenover staat. Het doorschuiven van het schadevergoedingsaspect naar een afzonderlijke procedure kan in dergelijke gevallen onevenredig zijn in verhouding tot de belangen van de benadeelden.[40] Ook als er een schadevergoedingsregeling bestaat.[41] In ieder geval zal het bevoegde orgaan moeten onderzoeken of de geschade belangen van derden niet dusdanig zwaar wegen in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, dat het besluit niet kan worden genomen zonder het toekennen van schadevergoeding.[42] In uitzonderlijke gevallen waarin de belangen van derden dusdanig zwaar wegen dat de schadevraag niet kan worden doorgeschoven naar een later moment zal het schadeveroorzakende besluit een beslissing moeten bevatten over de aan de benadeelde toe te kennen schadevergoeding.[43]

### 11.2.3 Rechtszekerheid en vertrouwensbeginsel

Ook de schending van het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel kan ertoe leiden dat er voor een bestuursorgaan een plicht tot nadeelcompensatie ontstaat. Wanneer er bijvoorbeeld door het bevoegde bestuursorgaan bij een vergunninghouder het vertrouwen is gewekt dat een vergunning niet zal worden ingetrokken en de vergunninghouder naar aanleiding daarvan investeringen doet om de vergunde activiteit te verrichten, zal het bestuursorgaan de schade moeten compenseren die ontstaat door de intrekking van de vergunning in het algemeen belang. In zoverre kan de grondslag voor nadeelcompensatie ook gelegen zijn in het égalitébeginsel. De vergunninghouder waaraan de toezegging is gedaan, krijgt door de intrekking een abnormale last. Dit is het meest kenmerkende verschil met andere vergunninghouders waarvan de vergunning wordt ingetrokken. Bovendien kan die abnormale last niet tot het normaal maatschappelijk risico worden gerekend, aangezien de vergunninghouder vanwege de toezegging daarmee geen rekening hoefde te houden. In zoverre zou kunnen worden gesteld dat het vertrouwensbeginsel ertoe kan leiden dat een speciale last ontstaat waarmee de benadeelde, waaraan die toezegging is gedaan, geen rekening hoefde te houden.
Ook wordt het rechtszekerheidsbeginsel, op grond waarvan bestaande rechten en belangen moeten worden beschermd, beschouwd als grondslag voor een nadeelcompensatieplicht voor de overheid. Het gaat dan met name om nadeel dat ontstaat ten gevolge van de wijziging of intrekking van voor burgers gunstige regels of voorschriften. Voor zover de benadeelde geen rekening hoefde te houden met de ongunstige wijziging van het rechtsregime, waarop hij zelf geen

---

40 Zie Van Ettekoven 2006, p. 18-19 en Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 800-806. Vgl. ABRvS 23 november 2005, *AB* 2006, 310, m.nt. F.R. Vermeer.
41 Vgl. ABRvS 20 februari 2001, *AB* 2001, 380, m.nt. Jst.
42 Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 februari 2001, *JB* 2001, 87, m.nt. RJNS.
43 Zie Van Ettekoven 2006, p. 18-19 en Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 800-806. Zie ook punt 12 van de annotatie van B.P.M. van Ravels bij ABRvS 8 november 2006, *AB* 2007, 252.

invloed heeft, kan worden gesteld dat ook in dat geval sprake is van een abnormale last in de zin van het égalitébeginsel, zodat ook het rechtszekerheidsbeginsel in zoverre opgaat in deze algemene grondslag voor nadeelcompensatie.
Een belangrijke uitzondering vormde de planschadevergoedingsregeling van art. 49 WRO, op grond waarvan volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak in beginsel een aanspraak op schadevergoeding bestond wanneer een burger ten gevolge van een negatieve wijziging van het planologische regime schade had geleden.[44] Anders dan voor de vestiging van een recht op nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel, was voor de vestiging van het recht op planschade de speciale en abnormale last niet vereist. De constatering dat er een negatieve planologische wijziging heeft plaatsgevonden, was in beginsel voldoende voor een aanspraak op planschadevergoeding. De vraag of de schade redelijkerwijs voor rekening van de benadeelde behoorde te blijven, werd bij de beoordeling van planschadeverzoeken op grond van art. 49 WRO uitsluitend gesteld om de omvang van de uit te keren planschade te beoordelen. Bij schadevergoeding op grond van het égalitébeginsel komt men pas aan deze vraag toe, als de hobbel van het maatschappelijk risico en de speciale last is genomen. Een verzoek om planschadevergoeding vergde dan ook een andere beoordeling dan een op het égalitébeginsel berustend verzoek om nadeelcompensatie.[45] Voor de vraag of de schade redelijkerwijs voor rekening van de benadeelde behoort te blijven, is uitsluitend relevant of het schadeveroorzakende planologische besluit ten tijde van de koop van de onroerende zaak voor de benadeelde voorzienbaar was. De Afdeling eist daarbij een ter openbare kennis gebracht concreet beleidsvoornemen aan de hand waarvan de benadeelde de planologische ontwikkelingen had kunnen voorzien.[46] Met art. 6.1 Wro lijkt de wetgever echter te kiezen voor een regeling gebaseerd op het égalitébeginsel.[47] De vraag is dan ook in hoeverre de huidige planschadevergoedingsregeling nog afwijkt van de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet.
Die vraag is relevant omdat bergingsgebieden niet alleen in de legger moeten worden opgenomen, maar ook in planologische zin moeten worden aangewezen. Daarmee rijst de vraag op welke schadevergoedingsregeling benadeelden een beroep kunnen doen. Is dat de planschaderegeling ex art. 6.1 Wro of de schaderegeling van art. 7.11 Waterwet danwel beide? En welke schade komt op grond van de onderscheiden regeling voor vergoeding in aanmerking?

---

44 Van den Broek heeft in haar proefschrift aangetoond dat volgens de jurisprudentie van de Afdeling de grondslag voor planschadevergoeding is gelegen in het rechtszekerheidsbeginsel en niet in het égalitébeginsel. Zie Van den Broek 2002, p. 253 en p. 267-268.

45 ABRvS 17 augustus 2005, *AB* 2006, 164, m.nt. G.M. van den Broek. Zie ook ABRvS 17 juli 2002, *AB* 2002, 395 m.nt. ARN; ABRvS 12 november 2003, *AB* 2004, 95 m.nt. ARN, alsmede ABRvS 16 maart 2005, zaaknr. 200400527/1, r.o. 2.5.1.

46 ABRvS 17 augustus 2005, *AB* 2006, 164, m.nt. G.M. van den Broek. Zie ook ABRvS 8 september 2004, *BR* 2005, 46, m.nt. J.W. van Zundert.

47 Zie daarvoor Van Buuren 2008, p. 137-142.

### 11.2.4 TUSSENCONCLUSIE JURIDISCH KADER

In bovenstaande paragrafen is een korte schets gegeven van de algemene leerstukken die van belang zijn voor de vraag of een benadeelde recht heeft op schadevergoeding ten gevolge van de rechtmatige overheidshandelingen die in het algemeen belang verricht worden. De grondwettelijke bescherming van eigendom verschilt naar gelang er sprake is van de ontneming van eigendom of een andere vorm van aantasting van de eigendom. In het eerste geval wordt voorzien in een volledige schadeloosstelling; in het laatstgenoemde geval wordt de keuze voor een schadeloosstelling of een tegemoetkoming in de schade aan de wetgever overgelaten.
Geconcludeerd kan worden dat art. 1 EP benadeelden over het algemeen minder bescherming biedt bij de regulering van eigendom dan het nationale recht. De eigendomsbescherming van art. 1 EP is bij regulering geringer, omdat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten bij het bepalen van het algemeen belang ten behoeve waarvan zij regulering van de eigendom nodig achten en bij het invullen van de proportionaliteitseis. Bij de ontneming van eigendom voorziet de Onteigeningswet in verdergaande eigendomsbescherming dan art. 1 EP. Art. 1 EP is in zoverre alleen van belang voor de eigendomsrechten die niet door de Onteigeningswet worden beschermd. Wel kan art. 1 EP van betekenis zijn bij de ontneming of regulering van eigendom bij formele wet, omdat de rechter de formele wet niet aan de Grondwet of ongeschreven rechtsbeginselen mag toetsen, maar wel aan het EVRM.
De belangrijkste nationaalrechtelijke grondslag voor nadeelcompensatie is het égalitébeginsel op grond waarvan onevenredige schade ten gevolge van rechtmatig overheidshandelen moet worden vergoed. Met betrekking tot schadeveroorzakende besluiten moet onderscheid worden gemaakt tussen de eis dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3:4 lid 2 Awb) en de eis dat schade die ontstaat door een op zichzelf rechtmatig besluit moet worden vergoed wanneer een beperkte groep burgers in verhouding tot anderen in ongeveer dezelfde positie onevenredig wordt getroffen (égalitébeginsel). Omdat het bij de schadevergoedingsverplichting op grond van het égalitébeginsel gaat om de regulering van de eigendom, staat art. 14 Gw niet aan deze benadering in de weg. De schadevergoedingsplicht op grond van het égalitébeginsel zal bovendien niet snel in strijd komen met art. 1 EP, omdat deze bepaling, blijkens de uitleg die daaraan door het EHRM wordt gegeven, de verdragsstaten veel beoordelingsvrijheid laat bij de toepassing van de proportionaliteitstoets bij de regulering van eigendom.

## 11.3 DE NADEELCOMPENSATIEREGELING IN DE WATERWET

### 11.3.1 DE REIKWIJDTE VAN DE NADEELCOMPENSATIEREGELING

Op grond van art. 7.11 Waterwet kan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer

schade lijdt of zal lijden het betrokken bestuursorgaan verzoeken om een vergoeding toe te kennen. Deze regeling geldt voor zover de schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.[48] De beslissing op een dergelijk verzoek is een bij de bestuursrechter appellabel besluit.
Met deze regeling wordt beoogd een uniforme en uitputtende[49] wettelijke regeling te geven voor de vergoeding van schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Dat betekent dat er voor wettelijke of buitenwettelijke nadeelcompensatieregelingen naast art. 7.11 Waterwet geen plaats meer is.[50] De nadeelcompensatieregelingen opgenomen in waterschapskeuren en beleidsregels, zoals de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat,[51] zijn met de inwerkingtreding van de Waterwet dan ook komen te vervallen.

Het schadeveroorzakende overheidshandelen kan bestaan uit zowel het nemen van besluiten als het verrichten van feitelijke handelingen.[52] Zo kan bijvoorbeeld schade ontstaan door de uitvoering van waterstaatkundige werkzaamheden, de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, het verlenen van vergunningen of het opleggen van gedoogplichten. Bewust is ervan afgezien een limitatieve lijst van schadeoorzaken in de Waterwet op te nemen, omdat de schadevergoedingsregeling een algemene uniforme regeling beoogt te bieden voor de afhandeling van alle schadegevallen die het gevolg zijn van rechtmatig overheidshandelen.[53] Het moet daarbij gaan om de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden *in het kader van het waterbeheer*, hetgeen betekent dat de schadevergoedingsregeling een ruimere reikwijdte heeft dan de Waterwet alleen. Ook schade die het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden die hun grondslag hebben in de Waterschapswet komt op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking. Zo valt ook schade die het gevolg is van

---

48 Zie ook Van den Broek en Groothuijse 2008, p. 146-158.

49 Volgens de memorie van toelichting komt er met de introductie van art. 7.11 Waterwet een einde aan het naast elkaar bestaan van steeds iets verschillende schadevergoedingsregelingen. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 131.

50 Schaderegelingen in keuren zijn op grond van art. 59 lid 2 Waterschapswet van rechtswege vervallen en kunnen ingevolge art. 59 lid 1 Waterschapswet ook niet meer worden vastgesteld.

51 Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999, *Stcrt*. 1999, 172, p. 8. Zie daarover: Polak 2002.

52 Tegen een beslissing op een verzoek om vergoeding van schade ten gevolge van feitelijke overheidshandelingen stond reeds bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, voor zover dat verzoek kon worden gebaseerd op een in een wettelijk voorschrift of beleidsregel neergelegde nadeelcompensatieregeling. Zie ARRvS 14 mei 1986, *AB* 1986, 568, m.nt. P.C.E. van Wijmen, *BR* 1986, 852, m.nt. Van Rijckevorsel; *AA* 1987, p. 409, m.nt. Hirsch Ballin (*Metroschade Rotterdam*). Zie ook: ARRvS 18 november 1987, *AB* 1987, 554, m.nt. P.C.E. van Wijmen en ARRvS 5 januari 1988, *AB* 1988, 230, m.nt. P.C.E. van Wijmen.

53 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 132.

de vaststelling van een waterschapskeur op grond van art. 78 lid 1 Waterschapswet onder de reikwijdte van de schadevergoedingsregeling.[54]
Uit de wettekst wordt echter niet duidelijk of het ook kan gaan om taken en bevoegdheden die niet hun grondslag vinden in waterwetgeving, maar wel ten behoeve van het waterbeheer worden uitgeoefend. Zo zou kunnen worden betoogd dat het bestemmen van gronden voor waterstaatkundige doeleinden in een bestemmingsplan kan geschieden *in het kader van het waterbeheer*. Uit de memorie van toelichting bij art. 7.11 Waterwet kan echter worden afgeleid dat het uitsluitend gaat om taken en bevoegdheden die hun grondslag hebben hetzij in de Waterwet[55] hetzij in de Waterschapswet:

> 'In de eerste plaats dient er, zoals hierboven reeds vermeld, sprake te zijn van een rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Het kan daarbij gaan om een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, maar ook om de uitoefening van taken of bevoegdheden door waterschappen in het kader van hun autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur ingevolge artikel 56, eerste lid, van de Waterschapswet.'[56]

Wanneer taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer ook zouden kunnen voortvloeien uit andere wetgeving dan de waterwetgeving, zou het lastig zijn te bepalen wanneer de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet van toepassing is. Niet altijd zal duidelijk zijn of een bepaalde bevoegdheidsuitoefening geschiedt in kader van het waterbeheer. Omdat de wetgeving die de grondslag vormt voor deze bevoegdheden veelal over een zelfstandige nadeelcompensatieregeling beschikt, zijn er dus meerdere nadeelcompensatieregelingen waarop een benadeelde zich kan beroepen. Dat is naar mijn oordeel geen wenselijke situatie. Op de samenloop met de planschaderegeling van art. 6.1 Wro zal nog in paragraaf 11.4.6.1 afzonderlijk worden ingegaan.
Vanzelfsprekend zal er een causaal verband moeten bestaan tussen de rechtmatige overheidshandeling en de ingetreden schade. Er moet immers sprake zijn van schade die het *gevolg* is van een rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het waterbeheer. Zonder causaal verband tussen overheidshandelen in het kader van het waterbeheer en het geleden nadeel kan er derhalve geen recht op nadeelcompensatie op grond van art. 7.11 Waterwet bestaan. De redelijke kosten die verzoeker heeft moeten maken bij de indiening en de behandeling van het verzoek om schadevergoeding kunnen ook worden aan-

---

54 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133.

55 Dat betekent onder meer dat de nadeelcompensatieregeling wel van toepassing is op de handelingen die de organen van gemeenten verrichten in het kader van de aan hen in de art. 3.5 en art. 3.6 Waterwet opgedragen zorgplicht voor afvloeiend hemelwater en stedelijke grondwater. De vraag is of bevoegdheidsuitoefening door gemeentelijke bestuursorganen op grond van andere wetgeving, zoals de bevoegdheden op grond van de Wro, ter vervulling van deze in de Waterwet opgedragen taken daarmee ook onder de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet vallen.

56 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133.

gemerkt als kosten voortvloeiend uit het overheidshandelen, zodat ook deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen.

*11.3.1.1 Inundatieschade zonder direct voorafgaande overheidshandeling*
Afzonderlijke aandacht verdient de schade in verband met wateroverlast en overstromingen, voor zover deze het gevolg zijn van maatregelen gericht op het vergroten van de afvoer- en bergingscapaciteit van watersystemen. Het gaat daarbij om schade die het gevolg is van de plicht voor rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken gelegen in of deel uitmakend van een bergingsgebied of oppervlaktewaterlichaam om wateroverlast en overstromingen te dulden (art. 5.21 Waterwet). Door inlandse verlegging van waterkeringen, waardoor binnendijkse gronden buitendijks komen te liggen, en de aanleg of verruiming van bergingsgebieden, ontstaat voor rechthebbenden van rechtswege de plicht om de inundatie van deze gronden te gedogen. Aan de inundatie van die gronden hoeft niet altijd een overheidshandeling vooraf te gaan. Voormalig binnendijkse gronden die ten gevolge van een landinwaartse dijkverlegging buitendijks zijn komen te liggen, overstromen bij hoogwater bijvoorbeeld ook zonder dat daar direct een overheidshandeling aan voorafgaat. Hetzelfde kan gelden voor bergingsgebieden. Ook deze kunnen zodanig worden aangelegd dat bij een bepaald waterpeil het bergingsgebied vanzelf inundeert zonder dat daarvoor een handeling van de waterbeheerder nodig is. Voor zover de inundatieschade niet rechtstreeks kan worden gerelateerd aan een overheidshandeling, valt de schade op grond van de bewoordingen van art. 7.11 Waterwet echter buiten de reikwijdte van de schadevergoedingsregeling.
Om duidelijk te maken dat ook deze schade op grond van art. 7.11 Waterwet in aanmerking komt, heeft de wetgever in art. 7.11a Waterwet bepaald dat onder het schadebegrip van art. 7.11 mede wordt verstaan de inundatieschade die het gevolg is van de maatregelen gericht op het vergroten van de afvoer- en bergingscapaciteit. Dit betekent niet dat elke vorm van inundatie onder de reikwijdte van de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet valt. De wateroverlast of overstroming zal wel herleidbaar moeten zijn tot een maatregel die door de overheid is genomen met het oog op het vergroten van de afvoer- en bergingscapaciteit van watersystemen, zoals landinwaartse dijkverleggingen of de aanwijzing van bergingsgebieden. Op beide schadeoorzaken zal in paragraaf 11.4.6 nog uitgebreid worden ingegaan.

### 11.3.2 HET ÉGALITÉBEGINSEL ALS GRONDSLAG VOOR DE NADEELCOMPENSATIEREGELING VAN ART. 7.11 WATERWET

De schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet is duidelijk geënt op het égalitébeginsel, zo wordt ook in de memorie van toelichting erkend:

> ‘Bovendien wordt de in de jurisprudentie inmiddels aanvaarde en nader uitgewerkte systematiek van het zelfstandig schadebesluit, dat reeds kon worden teruggevonden

in de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat, hiermee eveneens gecodificeerd voor de genoemde schadegevallen.'[57]

Het is niet verwonderlijk dat de vereisten van de *speciale* en *abnormale last* voor de vestiging van een schadevergoedingsplicht op grond van art. 7.11 Waterwet bepalend zijn, aangezien de schadevergoedingsregeling in deze bepaling gebaseerd is op het égalitébeginsel. Ook de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat vindt duidelijk haar grondslag in het égalitébeginsel zoals dat zich in de jurisprudentie heeft ontwikkeld. Met name de artikelen 3 tot en met 9 van deze Regeling zijn een codificering van die jurisprudentie. In die artikelen komen een aantal in de jurisprudentie duidelijk herkenbare uitgangspunten naar voren, zoals het vereiste van een abnormale en speciale last die door de overheidshandeling op de benadeelde moet zijn komen te rusten (art. 3 en 4), de actieve en passieve risicoaanvaarding (art. 5, 6 en 7), de verplichting voor de benadeelde tot schadebeperking (art. 8) en de verplichting om eventuele voordelen die de overheidshandeling voor de benadeelde heeft, te verrekenen met het door hem geleden nadeel (art. 9).
Anders dan in de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat zijn in de nadeelcompensatieregeling van de Waterwet niet alle uitgangspunten uitgeschreven. Dat betekent echter niet dat deze geen rol meer zouden spelen bij de beoordeling van schadeverzoeken op grond van die Regeling. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is dat al deze uitgangspunten onverminderd op de schadevergoedingsregeling van toepassing zijn.[58] Deze uitgangspunten zullen worden gehanteerd bij de beoordeling van de vraag of de schade redelijkerwijs ten laste van de benadeelde behoort te blijven. Het antwoord op deze vraag wordt volgens de memorie van toelichting bepaald aan de hand van de twee criteria die ook voor het bestaan van de nadeelcompensatieplicht op grond van het égalitébeginsel doorslaggevend zijn. Voor zover de schade behoort tot het *normaal maatschappelijk risico* en niet op een *beperkte groep burgers* drukt, dient de schade voor rekening van de benadeelde te worden gelaten. De memorie van toelichting stelt echter op een andere plaats dat *na de vestiging van de aansprakelijkheid* nog een aantal factoren een rol spelen bij het bepalen van *de omvang van de schadevergoeding*.[59] Daarmee doelt de wetgever op de beperking van de schadevergoeding wegens een aan de benadeelde toerekenbare omstandigheid. Uit de redelijkerwijsformule in art. 7.11 Waterwet vloeien volgens de memorie van toelichting derhalve in ieder geval de criteria voort voor de vestiging van de aansprakelijkheid, maar deze laat in het midden of daaruit ook de criteria voor de matiging van de vergoeding wegens eigen schuld voortvloeien.
Wat daarvan ook zij, naar mijn oordeel valt de vraag of, en zo ja, in hoeverre er op grond van art. 7:11 Waterwet een verplichting bestaat om geleden nadeel te

---

[57] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 131.
[58] Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133-135.
[59] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 134.

compenseren in twee onderdelen uiteen.[60] Allereerst zal er aan de hand van de specifieke en abnormale last moeten worden bepaald of er überhaupt een recht op nadeelcompensatie bestaat (stap 1). Zoals reeds is betoogd gaat het daarbij om een abstracte, los van de persoon van de benadeelde staande, beoordeling. Nadat is geconstateerd dat er sprake is van een speciale en abnormale last (de vestiging van de aansprakelijkheid), zal nog een tweede stap moeten worden gezet, waarin zal moeten worden onderzocht in hoeverre het nadeel, dat dus in beginsel voor compensatie in aanmerking komt, het gevolg is van het handelen of nalaten van de benadeelde zelf (stap 2). Voor zover het ontstaan van de schade te wijten is aan de benadeelde, zal de schade alsnog voor zijn eigen rekening moeten worden gelaten.[61] De vraag of de schade redelijkerwijs voor rekening van de benadeelde moet worden gelaten, zou naar mijn oordeel met behulp van deze tweestappenbenadering moeten worden beantwoord.[62]

Factoren die in het kader van de inhoud en omvang van de schadevergoedingsverplichting (stap 2) een belangrijke rol spelen, zijn de actieve en passieve risicoaanvaarding.[63] Van actieve risicoaanvaarding is sprake wanneer het voor de benadeelde ten tijde van zijn beslissing om te investeren in het geschade belang redelijkerwijs voorzienbaar was of had kunnen zijn dat hij in dat belang zou worden geschaad. Er moet dus als het ware worden gereconstrueerd met welke risico's de benadeelde ten tijde van zijn investeringsbeslissing redelijkerwijs rekening had kunnen houden. De risico's die ten tijde van de investeringsbeslissing voorzienbaar waren, wordt hij geacht te hebben aanvaard en moeten op grond van art. 7.11 Ww voor zijn eigen rekening blijven. Daarvoor is niet vereist dat de overheidshandeling dusdanig concreet voorzienbaar is dat belanghebbende daarmee volledig rekening kon houden, zo blijkt uit jurisprudentie met betrekking tot de Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat van 19 december 1991.[64]

> 'Naar het oordeel van de Afdeling is het door de rechtbank gehanteerde uitgangspunt dat eerst van risico-aanvaarding sprake is wanneer de uit te voeren werkzaamheden en de gevolgen daarvan zodanig concreet voorzienbaar zijn dat Dagevos hiermee volledig rekening kon en moest houden, te strikt en derhalve onjuist.
> Beslissend dient te zijn of op het moment van de beslissing tot investeren aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de investering niet volledig zou kunnen

---

60 De vraag of de redelijkerwijsformule de grondslag is voor zowel de vestiging als de omvang van de schadevergoeding of slechts één van beide, laat ik op deze plaats verder in het midden.

61 Vgl. art. 6:101 BW.

62 Voor deze tweestappenbenadering kan ook steun worden gevonden in de jurisprudentie van de Hoge Raad. Zie HR 17 september 2004, *AB* 2006, 41, m.nt. B.P.M. van Ravels.

63 Daarbij wordt aangesloten bij de afdelingen 6.1.10 en 6.1.11 van het Burgerlijk Wetboek.

64 *Stcrt.* 1991, 251. Deze nadeelcompensatieregeling was de voorloper van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

> worden terugverdiend als gevolg van het wijzigen van de bestaande situatie met betrekking tot het Kanaal door Zuid-Beveland (verlegging van het kanaal).'[65]

Van passieve risicoaanvaarding is sprake als de benadeelde ervan af heeft gezien om passende maatregelen te treffen vanaf het moment dat hij redelijkerwijs rekening behoorde te houden met de mogelijkheid dat zijn belangen in de toekomst door een overheidshandeling zouden kunnen worden geschaad. Alsdan wordt hij geacht de schade die hij vervolgens lijdt en die hij had kunnen voorkomen door tijdig maatregelen te nemen (passief) te hebben aanvaard.[66] De benadeelde wordt in dat geval verweten dat hij geen pogingen heeft ondernomen om de schade te beperken of te voorkomen.

> Ter illustratie van de besproken tweetrapsraket kan worden teruggegrepen op het eerder aangehaalde voorbeeld van de waterbeheerder, die in tijden van hoogwater ter voorkoming van de overstroming van nabijgelegen dichtbebouwde gronden, een dijk doorsteekt, waardoor de gronden van boer X onder water komt te staan.[67] Vastgesteld was reeds dat de schade die deze boer hierdoor lijdt buiten het normaal maatschappelijk risico valt en dat deze boer in vergelijking tot anderen onevenredig wordt getroffen, zodat zijn schade op grond van het égalitébeginsel (en dus ook op grond van de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet) zal moeten worden vergoed.
> Wanneer deze boer door de waterbeheerder tijdig wordt ingelicht over de mogelijke inundatie van zijn gronden en hij de op die gronden aanwezige landbouwmachines en dieren niet in veiligheid brengt, terwijl dat voor hem wel mogelijk was geweest, is in zoverre sprake van passieve risicoaanvaarding. De schade aan zijn veestapel en landbouwmachines ten gevolge van een eventuele inundatie komt dan weliswaar op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking, maar zal in deze situatie niet worden vergoed omdat de schade vanwege passieve risicoaanvaarding redelijkerwijs voor rekening van boer X behoort te komen.

Dit voorbeeld toont aan dat er weliswaar sprake kan zijn van buiten het maatschappelijk risico vallende schade die toch niet hoeft te worden vergoed, omdat de schade voor de benadeelde voorzienbaar was maar hij er niets aan heeft gedaan om zijn schade te beperken, terwijl dit wel mogelijk was geweest. Normaal maatschappelijk risico (stap 1) en de voorzienbaarheid van de schade voor de benadeelde (stap 2) moeten derhalve duidelijk worden onderscheiden. Het eerstgenoemde criterium speelt een rol bij de vestiging van het recht op nadeelcompensatie, het laatstgenoemde criterium is van belang bij het bepalen van de omvang van het te compenseren nadeel.
Overigens komen de kosten die een benadeelde maakt voor het treffen van redelijke maatregelen om schade te voorkomen of te beperken ook voor vergoeding in aanmerking. Stel dat boer X wel maatregelen neemt en zijn vee tijdelijk op andere gronden stalt, dan komen de kosten die hij heeft moeten maken,

---

65 ABRvS 1 augustus 1997, *AB* 1998, 37 en 38, m.nt. PvB. Zie ook ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2004, 414, m.nt. AvH, r.o. 2.2 en 2.5.1.
66 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 134-135.
67 Zie het voorbeeld genoemd in paragraaf 11.2.2.

bijvoorbeeld omdat hij daartoe gronden heeft moeten huren, voor zover deze kosten redelijk zijn voor vergoeding in aanmerking.

Een ander uitgangspunt dat van belang is voor de toepassing van de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet is dat eventuele voordelen moeten worden verrekend.[68] Wanneer de benadeelde naast nadelen tevens voordelen ondervindt van het overheidshandelen, dan moeten bij de vaststelling van de schadevergoeding de voordelen van de overheidshandeling worden verrekend met de geleden nadelen.[69] In het kader van dit proefschrift kan worden gedacht aan de voorzieningen die worden getroffen om de nadelen van de aanleg, versterking of verlegging van een primaire waterkering weg te nemen.[70]
In de jurisprudentie kan eveneens een voorbeeld worden gevonden van voordeelverrekening bij nadeelcompensatie in het kader van het waterbeheer. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 december 2002 is een besluit tot afwijzing van een aanvraag om vergoeding van de schade als bedoeld in de Regeling nadeelcompensatie van het betreffende waterschap aan de orde.[71] Het verzoek om schadevergoeding houdt verband met de verlegging, verbreding en tevens verhoging van een waterkering, waarbij een nieuwe rijbaan is aangelegd met fietsstroken aan weerszijden. Eveneens is bij de herinrichting van het gebied voorzien in meer parkeergelegenheden nabij de woning van de benadeelde en is de verkeersveiligheid verbeterd. De Afdeling is van oordeel dat de Commissie nadeelcompensatie de verbeterde bescherming van de woning van de benadeelde tegen overstromingen, de verbetering van de verkeersveiligheid nabij de woning en de parkeervoorzieningen kon beschouwen als voordelen van de dijkversterking die kunnen worden verrekend met de nadelen van de dijkversterking, die in dat geval bestonden uit waardedaling van de woning door het verlies van uitzicht over de rivier.
In casu was de Commissie nadeelcompensatie van oordeel dat de nadelen volledig waren gecompenseerd door de voordelen, zodat de schade volledig voor rekening van de benadeelde kon blijven. Dat de genoemde voordelen een algemeen karakter hebben, doet er volgens de Afdeling niet aan af dat deze ook een positief effect hadden op de woonsituatie en de waarde van de voormalige woning van de benadeelde en in zoverre ook voor hem individueel voordeel opleverden.[72] Ook het feit dat de voordelen tevens werden genoten door andere, achter de dijk gelegen, woningen maakt dat volgens de Afdeling niet anders.

---

68 Vgl. art. 6:100 BW.
69 Zie voor voorbeelden in de planschadejurisprudentie: ABRvS 20 december 2006, zaaknr. 200602817/1, ABRvS 5 juli 2006, zaaknr. 200507506/1, ABRvS 15 maart 2006, zaaknr. 200505208/1, ABRvS 24 december 2003, *AB* 2004, 433, m.nt. ARN, ABRvS 22 juli 1999, *AB* 2000, 64, m.nt. G.M. van den Broek, *BR* 2000, 580, m.nt. P.C.E. van Wijmen, *JB* 1999, 244, m.nt. ARN en ABRvS 12 augustus 1999, *BR* 2000, 515.
70 Zie art. 5.4 lid 2 Waterwet. Zie ook paragraaf 5.6.3.
71 ABRvS 4 december 2002, *AB* 2003, 91, m.nt. AvH.
72 Zie ook ABRvS 19 juli 2006, zaaknr. 200600124/1.

### 11.3.3 PROCEDURELE ASPECTEN

Beslissingen op verzoeken om vergoeding van schade, waarvan gesteld wordt dat deze het gevolg is van een in het kader van het waterbeheer verrichte overheidshandeling, zijn bij de bestuursrechter appellabel. Daarbij is niet van belang of tegen de schadeveroorzakende handeling zelf beroep bij de bestuursrechter openstaat. De eis van processuele connexiteit is dus niet van toepassing op beslissingen op schadevergoedingsverzoeken die gebaseerd worden op art. 7.11 Waterwet.[73]

Anders dan de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat, verplicht art. 7.11 lid 2 Waterwet de verzoeker het verzoek om schadevergoeding, waaronder ook de hoogte van de gevraagde schadevergoeding, te motiveren. Bij of krachtens AMvB of verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de inrichting, indiening en motivering van het verzoek tot schadevergoeding. Wanneer een onderbouwing van het schadeverzoek of de hoogte van de schadevergoeding ontbreekt of niet voldoet aan de daaraan bij of krachtens AMvB of verordening van provincie of waterschap gestelde eisen, zal het bestuursorgaan een dergelijk verzoek buiten behandeling kunnen laten. Dit geldt uiteraard alleen indien de redelijke termijn die de verzoeker overeenkomstig art. 4:5 Awb is gegund om zijn verzoek aan te vullen, ongebruikt is verstreken.

Met betrekking tot de verjaringstermijn van het indienen van schadeverzoeken voorziet art. 7.11 Ww evenals art. 12 Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat en art. 6.1 lid 3 Wro in een verjaringstermijn van vijf jaren. Verzoeken die worden ingediend vijf jaren nadat de schade zich heeft geopenbaard danwel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, kunnen ingevolge art. 7.11 lid 3 door het bestuursorgaan worden afgewezen (relatieve verjaringstermijn). De bevoegdheid om een schadeverzoek af te wijzen bestaat in ieder geval indien er twintig jaren zijn verstreken ná de schadeveroorzakende overheidshandeling, ook als de schade zich pas ná het verstrijken van twintig jaar openbaart (absolute verjaringstermijn).[74]
Belangrijk verschil met bijvoorbeeld de planschadevergoedingsregeling van art. 6.1 Wro is dat de relatieve verjaringstermijn aanvangt nadat de schade zich heeft geopenbaard of nadat de verzoeker redelijkerwijs van de schade op de hoogte had kunnen zijn. De memorie van toelichting geeft als reden voor de gekozen aanvangstermijn dat in het waterbeheer vaak niet precies is aan te geven wanneer de schadeveroorzakende gebeurtenis heeft plaatsgevonden.[75] Dat lijkt me echter niet de achterliggende reden voor de keuze van de aanvang van de

---

[73] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 131.

[74] Met deze verjaringstermijnen wordt aangesloten bij hetgeen in het Burgerlijk Wetboek is geregeld op het punt van de verjaring van vorderingen tot schadevergoeding. Zie art. 3:310 BW en art. 3:316 e.v. BW.

[75] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 8018, nr. 3, p. 64.

verjaringstermijn. Indien niet is aan te geven wanneer de schadeveroorzakende overheidshandeling zich heeft voorgedaan, kan immers niet worden bepaald wanneer de absolute verjaringstermijn van twintig jaar begint te lopen. Naar ik aanneem zal voor de vijfjaarlijkse aanvangstermijn van de (relatieve) verjaring zijn gekozen, omdat de schade ten gevolge van een overheidshandeling niet altijd onmiddellijk intreedt of te overzien is. Dat wil echter niet zeggen dat op het moment dat de schade zich voordoet niet duidelijk zou zijn wanneer de schadeveroorzakende overheidshandeling is verricht. Als dat niet duidelijk is, is niet alleen onduidelijk wanneer de absolute verjaringstermijn van twintig jaar aanvangt, maar kan tevens worden afgevraagd of er wel voldoende causaal verband is tussen overheidshandeling en de ingetreden schade.

*Rechtmatig overheidshandelen*

Dat de schadevergoedingsverplichting van art. 7.11 Waterwet uitsluitend ziet op schade die het gevolg is van *rechtmatig* overheidshandelen, kan procedurele complicaties met zich meebrengen. Op voorhand zal niet altijd duidelijk zijn of een bepaalde handeling rechtmatig of onrechtmatig is, waardoor over de toepasselijkheid van de nadeelcompensatieregeling twijfel kan bestaan. Dat verschil is uiteraard van belang omdat voor schade die het gevolg is van onrechtmatig overheidshandelen de civielrechtelijke weg van de onrechtmatigedaadsactie zal moeten worden gevolgd,[76] terwijl voor schade die het gevolg is van rechtmatig handelen de nadeelcompensatieregeling van toepassing is en de bestuursrechter bevoegd is. Echter, uit de memorie van toelichting blijkt dat de nadeelcompensatieregeling ook van toepassing is op schadeveroorzakend handelen dat, indien geen toepassing zou worden gegeven aan art. 7.11 Waterwet, als onrechtmatig kan worden aangemerkt, maar dat overigens wat betreft totstandkoming en inhoud rechtmatig is.[77] Het is dus de bedoeling dat het ten onrechte niet aanbieden van compensatie bij het verrichten van een overheidshandeling valt binnen de reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling.

Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat het onderscheid tussen rechtmatig en onrechtmatig relatief is indien het gaat om besluiten waartegen bij de bestuursrechter beroep openstaat. Een besluit dat op zichzelf rechtmatig is kan immers jegens één burger of een beperkte groep burgers onrechtmatig zijn, omdat hun ten onrechte geen nadeelcompensatie is geboden. De benadeelde kan dus kiezen tussen de bestuursrechtelijke en de civielrechtelijke weg. Deze keuze heeft de benadeelde uitsluitend bij besluiten of handelingen die niet bij de bestuursrechter appellabel zijn.

Indien schadeveroorzakende besluiten bij de bestuursrechter appellabel zijn, dan heeft de benadeelde deze keuze niet. De civiele rechter gaat er namelijk van uit dat het schadeveroorzakende besluit formele rechtskracht heeft gekregen. Het antwoord op de vraag of de benadeelde recht op nadeelcompensatie heeft, maakt volgens de Hoge Raad deel uit van het schadeveroorzakende besluit, zodat de

---

[76] Zie art. 6:162 BW.

[77] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 132.

formele rechtskracht ook op het aspect van nadeelcompensatie betrekking heeft.[78] Indien een schadeveroorzakend besluit onaantastbaar is geworden, komt de benadeelde dan ook uitsluitend nog voor nadeelcompensatie in aanmerking.

De nadeelcompensatieregeling heeft mede tot doel te voorkomen dat de beoordeling van het schadeaspect de voortgang van een doelmatige taakvervulling van het bestuur belemmert. Anderzijds wordt beoogd dat de schadevergoeding vooraf voldoende is verzekerd. Aangezien de nadeelcompensatieregeling de schadevraag loskoppelt van de besluiten of andere maatregelen die in het kader van het waterbeheer moet worden genomen, wordt de besluitvorming daarover niet belast met de beoordeling van daaruit voortvloeiende schade. Volgens de memorie van toelichting biedt de nadeelcompensatieregeling benadeelden een met voldoende waarborgen omklede regeling die voldoende duidelijkheid biedt over de wijze waarop met de schade zal worden omgegaan en welke normen daarbij zullen hebben te gelden.[79]
Hoewel in veel gevallen de schadevergoedingsvraag kan worden doorgeschoven naar een afzonderlijk besluitvormingstraject, zal dat niet altijd mogelijk zijn. Dat is het geval indien een besluit dusdanige grote schade aan een of meer benadeelde berokkent dat het gelet op art. 3:4 lid 2 Awb niet aanvaardbaar is om de schadevraag naar een later moment door te schuiven.[80] Dit geldt temeer wanneer wordt beseft dat de schadevergoedingsregeling zich beperkt tot rechtmatig handelen en dat dit volgens de memorie van toelichting betekent dat een definitief besluit over schadevergoeding pas genomen kan worden nadat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden.[81] Dat is begrijpelijk aangezien pas op dat moment duidelijk is of het besluit rechtmatig is of niet.
Gedurende de periode dat het schadeveroorzakende besluit in procedure is, worden benadeelden echter in onzekerheid gelaten over de mate waarin hun schade zal worden vergoed. Aangezien het jaren kan duren voordat een besluit onherroepelijk is, is het mijns inziens niet in alle gevallen aanvaardbaar om benadeelden gedurende die tijd in onzekerheid te laten. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie waarin door het nemen van een besluit (en de uitvoering daarvan) een bedrijf zodanig ernstig in zijn bedrijfsvoering wordt aangetast dat de levensvatbaarheid van dat bedrijf in het gedrang komt.[82] Naar

---

78 HR 6 december 2002, *AB* 2004, 17, m.nt. PvB en *JB* 2003, 3 m.nt. R.J.N.S. Zie ook paragraaf 11.2.2.2.

79 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 132.

80 Zie Van Ettekoven 2006, p. 18-19 en Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 800-804 en de annotatie van B.P.M. van Ravels bij ABRvS 8 november 2006, *AB* 2007, 252.

81 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 132. Indien de civiele rechter vóór het onherroepelijk worden van het besluit wordt geadieerd, zal hij de zaak kunnen aanhouden totdat de beroepstermijn is verstreken of de bestuursrechter over het schadeveroorzakende besluit in hoogste instantie heeft geoordeeld. Zolang het besluit niet is vernietigd zal hij het voor rechtmatig moeten houden.

82 Vgl. de situatie die aan de orde was in: ARRvS 22 november 1983, *AB* 1984, 154, m.nt. De Planque (*Paul Krugerbrug*). De Afdeling gaat er overigens niet snel vanuit dat van zodanige schade sprake is dat het besluit wegens strijd met art. 3:4 lid 2 Awb niet had

mijn oordeel zal de watersysteembeheerder dan ook niet in alle gevallen onder verwijzing naar nadeelcompensatieregeling de besluitvorming over het schadeaspect kunnen doorschuiven naar een later moment. De nadeelcompensatieregeling zal het onzelfstandige schadebesluit binnen het waterbeheer naar mijn verwachting dan ook niet geheel verdringen. Wat daar ook van zij, de watersysteembeheerder zal bij het nemen van schadeveroorzakende besluiten in ieder geval moeten onderzoeken in hoeverre het besluit onevenredige gevolgen heeft voor derden en op welke wijze deze gevolgen kunnen worden weggenomen. Hij kan het schadeaspect dus niet onder verwijzing naar een schaderegeling zonder meer buiten beschouwing laten en doorschuiven naar een later moment.[83]
Wellicht dat het opnemen van een voorschotregeling in de Waterwet of het Waterbesluit het doorschuiven van de schadebeoordeling kan vergemakkelijken. Met een dergelijke regeling kan immers een deel van de onzekerheid over de toe te kennen schadevergoeding bij de benadeelden worden wegnomen. In de Waterwet noch het Waterbesluit kan een dergelijke regeling worden aangetroffen, hetgeen toch enigszins bevreemdt, omdat de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat (1999) wel reeds een voorschotregeling bevatte.[84]
In een uitspraak van 18 november 1997 van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen zelfs aanknopingspunten worden gevonden voor de stelling dat in bepaalde gevallen in een voorschotregeling moet worden voorzien.[85] De Voorzitter heeft in deze uitspraak geoordeeld dat van een aanwijzingsbesluit inzake luchtvaartterrein Maastricht wegens het ontbreken van een voorschotregeling niet langer kon worden gezegd dat dit besluit een adequate nadeelcompensatieregeling bevatte. In zoverre achtte de Voorzitter het aanwijzingsbesluit om die reden onrechtmatig. Dat de voorschotregeling van art. 10 van de destijds geldende Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat abusievelijk niet van toepassing was verklaard op het aanwijzingsbesluit doet daaraan mijns inziens niet af. Ook als die Regeling er niet was geweest, had het besluit niet zonder voorschotregeling kunnen worden genomen.
Mogelijk biedt art. 7.11 lid 3 Waterwet, op grond waarvan bij of krachtens AMvB danwel bij verordening van het waterschap regels kunnen worden gesteld

---

kunnen worden genomen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 november 2005, *AB* 2006, 310, m.nt. F.R. Vermeer, ABRvS 8 december 2004, 200402588/1, ABRvS 9 juni 2003, *AB* 2004, 6 m.nt. FM en *BR* 2004, 686, m.nt. B.P.M. van Ravels, ABRvS 16 april 2003, *AB* 2003, 347, m.nt. ChB, ABRvS 19 mei 2004, 200306450/1 en ABRS 6 maart 2002, zaaknr. 200001849/1.

83 Zie Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 800 en 804. Zie ook ABRvS 5 november 1998, *JB* 1999, 7, m.nt. R.J.G.H. S. en ABRvS 13 februari 2001, *JB* 2001, 87, m.nt. R.J.N.S.

84 Zie art. 20 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat (1999). Onder de voorwaarde dat de verzoeker schriftelijk de verplichting aanvaardde tot gehele en onvoorwaardelijke terugbetaling van hetgeen ten onrechte als voorschot is betaald inclusief wettelijk rente kon een voorschot op de schadevergoeding worden verkregen. De minister kon daarvoor bovendien zekerheidstelling verlangen in de vorm van bijvoorbeeld een bankgarantie.

85 Vz. ABRvS 18 november 1997, *AB* 1998, 60, m.nt. PvB.

omtrent de wijze van behandeling en beoordeling van het schadeverzoek, een grondslag voor de vaststelling van een voorschotregeling. Met zekerheid is dat echter niet te zeggen, aangezien uit de parlementaire geschiedenis niet kan worden opgemaakt wat nu precies de reikwijdte van deze bepaling is.

## 11.4 SCHADEVERGOEDING BIJ DE AANLEG EN WIJZIGING VAN WATERSTAATSWERKEN

In de vorige paragrafen is het algemene juridische kader geschetst voor de schadevergoedingsplicht van de overheid bij de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden, in welk licht de schadevergoedingsplicht op grond van het égalitébeginsel en de daarop gebaseerde schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet is bezien. In deze paragraaf zal worden onderzocht welke schade kan voortvloeien uit de aanleg en wijziging van waterstaatswerken en in hoeverre die schade op grond van de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking komt. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op de schade die ontstaat ten gevolge van het door de waterbeheerder opleggen van de plicht aan grondgebruikers om de aanleg en wijziging van waterstaatswerken te gedogen, maar ook op gebruiksbeperkende regels die na de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk op de desbetreffende gronden komen te rusten. Het gaat daarbij niet alleen om de gronden waarop het waterstaatswerk zelf is aangelegd, maar ook om gronden die fungeren als beschermingszone bij het betreffende waterstaatswerk. Daarnaast wordt in deze paragraaf onderzocht in hoeverre de gedoogplichten met betrekking tot waterstaatswerken, zoals de plicht om inspecties en onderhoud- en herstelwerkzaamheden te gedogen, aanleiding kunnen geven tot een aanspraak op schadevergoeding op grond van art. 7.11 Waterwet.
Het recht op schadevergoeding bij onteigening zal niet in deze paragaaf aan de orde komen, omdat de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet daarop niet van toepassing is. De Onteigeningswet kent voor de schadevergoeding een afzonderlijke regeling, waarop in hoofdstuk 6 reeds is ingegaan. Schadevergoeding bij wettelijke gebruiksbeperkingen die het gevolg zijn van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk zullen in een afzonderlijke subparagraaf aan de orde komen.

### 11.4.1 ONDERSCHEID TUSSEN ONTNEMING EN REGULERING VAN HET EIGENDOMSRECHT

Hoewel de schadevergoedingsregeling in beide gevallen van eigendomsaantasting van toepassing is, wordt onderscheid gemaakt tussen schade die het gevolg is van de in de Waterwet opgenomen *plichten* om de aanleg en wijziging van waterstaatswerken te *gedogen* enerzijds, en de schade die wordt veroorzaakt

door de *regulering van de gebruiksmogelijkheden* van de grond anderzijds.[86] De aard van de rechtsinbreuk verschilt immers. In het eerste geval is sprake van de plicht voor de grondgebruiker om bepaalde handelingen van de waterbeheerder of omstandigheden ten behoeve van de verwezenlijking van de waterbeheeropgave op zijn gronden te dulden. Het exclusieve gebruiksrecht dat de rechthebbende op de grond heeft wordt daardoor aangetast, omdat naast de rechthebbende ook de waterbeheerder een speciaal gebruiksrecht ten aanzien van de grond krijgt dat de rechthebbende moet gedogen. In wezen wordt door de oplegging van de gedoogplicht een 'publiekrechtelijk' zakelijk recht gevestigd ten behoeve van de waterbeheerder.
Anders dan bij de oplegging van gedoogplichten, blijft bij de regulering van gebruiksrechten ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen het exclusieve gebruiksrecht van de rechthebbende onaangetast. Er ontstaat bij de regulering van gebruiksrechten namelijk geen gebruiksrecht voor de waterbeheerder om de gronden van rechthebbenden te gebruiken voor de verwezenlijking van de waterbeheeropgave. Bij de regulering van gebruiksrechten worden de gebruiksmogelijkheden slechts beperkt ten behoeve van het algemeen belang, in casu de voorkoming en beperking van overstromingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om in het Waterbesluit of de keur opgenomen algemene regels of vergunning-/ontheffingsstelsels ter bescherming van de stabiliteit van waterkeringen.
In hoeverre het gemaakte onderscheid tussen gedoogplichten en de regulering van eigendom tot uitdrukking zou moeten komen in de schadevergoedingsregeling, zal in deze paragraaf worden onderzocht. Daarbij zal de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet getoetst worden aan art. 1 EP en art. 14 Gw, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat de rechter vanwege het grondwettelijke toetsingsverbod van art. 120 Gw niet de mogelijkheid heeft om art. 7.11 Waterwet aan de Grondwet te toetsen.

### 11.4.2 Schadevergoeding bij de plicht om de aanleg of wijziging van waterstaatswerken te dulden

In art. 5.19 Waterwet heeft de waterbeheer de bevoegdheid gekregen om rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken de verplichting op te leggen om de (feitelijke) aanleg of wijziging van waterstaatswerken te gedogen. Deze bevoegdheid is in de Waterwet opgenomen om de uitvoering van werkzaamheden in verband met de aanleg en wijziging van waterstaatswerken voortvarend ter hand te kunnen nemen. Voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken zijn veelal gronden nodig die niet in eigendom zijn van de waterbeheerder. Zo is het voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk veelal noodzakelijk dat (zware) machines, waarmee de werkzaamheden zullen worden uitgevoerd, de gronden van derden betreden. Niet kan worden uitgesloten dat daardoor

[86] Zie onder meer Van Wijk/Konijnenbelt & van Male 2008, p. 781 e.v. en Damen e.a. 2005, p. 533.

schade aan de gronden of aan de zich daarop bevindende beplanting wordt toegebracht of dat delen van de grond onbruikbaar worden. Ook is het mogelijk dat zich op de gronden van derden bevindende bouwwerken in de weg staan aan de uitvoering van de werkzaamheden, zodat deze moeten worden afgebroken. Daarnaast kan het voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk noodzakelijk zijn dat er tijdelijke bouwwerken, zoals kranen of bouwketen, op de gronden van de rechthebbende moeten worden opgericht.
Voor zover er voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gronden nodig zijn die niet in eigendom zijn van de waterbeheerder of waarop hij geen gebruiksrechten heeft, staat het eigendomsrecht (of daarvan afgeleide rechten) aan de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk in de weg. Op grond van het eigendomsrecht hoeft de grondeigenaar de met de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk gepaard gaande aantasting van zijn eigendom niet zonder meer te dulden, aangezien hij op grond van art. 5:1 lid 2 BW het *exclusieve gebruiksrecht* op zijn gronden heeft. Een inbreuk op dat recht dat de waterbeheerder doelbewust maakt door de gronden zonder de medewerking van de rechthebbende te gebruiken voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, leidt tot een inbreuk op het subjectieve recht van de rechthebbende. Dat is ook het geval indien de rechthebbende niet in het gebruik, dat hij van zijn gronden wil maken, zou worden belemmerd.[87] Indien voor die inbreuk geen rechtvaardigingsgrond is aan te voeren, pleegt de waterbeheerder door gebruikmaking van de gronden van de rechthebbende zonder diens toestemming een onrechtmatige daad.[88] De Hoge Raad geeft een en ander in zijn arrest van 12 maart 2004 treffend weer:

> 'Indien iemand zonder daartoe gerechtigd te zijn gebruik maakt van een goed waarop een ander een exclusief gebruiksrecht heeft, en hij daardoor – zoals in de regel het

---

87 Zie Van Ravels 2006, p. 225.

88 In de literatuur is geen consensus over de vraag of 'de inbreuk op een recht' als bedoeld in art. 6:162 BW een zelfstandig onrechtmatigheidscriterium oplevert. Zie voor die discussie: Kortmann 2006, p. 35 e.v. Volgens Sieburgh, Bocken, Nieuwenhuis en Van Ravels is dat wel het geval. Zie Sieburgh 2000, p. 61-62, Bocken 2000, p. 183-202, Nieuwenhuis 2003, p. 22. Tevens kan voor deze opvatting steun worden gevonden in Asser/Hartkamp 2006 (4-III), nr. 36. Volgens Van Ravels is deze benadering ook in overeenstemming met de tekst van art. 6:162 lid 2 BW en met de parlementaire geschiedenis ten aanzien van deze bepaling, waarbij hij verwijst naar *Parl. Gesch. BW, Boek 6 BW*, p. 614. Zie ook Van Ravels 2006, p. 226. Volgens Smits, Schut, Van Dam en Van Maanen levert de inbreuk op een subjectief recht op zichzelf nog geen rechtsplicht op die tot de kwalificatie 'onrechtmatig' leidt. Daarvoor is volgens hen tevens vereist dat het gedrag als onzorgvuldig kan worden aangemerkt. Zie Smits 1940, Schut; 1997; Van Dam 2000, p. 232-243 en Van Maanen en De Lange 2005, p. 65-66. Wanneer de watersysteembeheerder doelbewust een inbreuk maakt op het eigendomsrecht door gebruik te maken van de eigendom zonder dat hij over een publiekrechtelijk of civielrechtelijk gebruiksrecht beschikt, maakt hij niet alleen een inbreuk op het eigendomsrecht, maar is dat gedrag ook onzorgvuldig te noemen. Behoudens een rechtvaardigingsgrond is in dat geval sprake van een onrechtmatige daad. Dat de watersysteembeheerder met de inbreuk op het subjectieve recht van de grondeigenaar het algemeen belang dient, kan daaraan niet afdoen.

> geval zal zijn – inbreuk maakt op dat exclusieve recht, handelt hij onrechtmatig tegenover die rechthebbende, behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.'[89]

Welnu, art. 5.19 Waterwet verschaft de waterbeheerder een rechtvaardigingsgrond door hem de bevoegdheid toe te kennen tot het opleggen van de plicht voor de rechthebbende om de aanleg of wijziging van waterstaatswerken te dulden.[90] Wanneer de gedoogplicht volgens de regels aan de rechthebbende wordt opgelegd, ontneemt dat als het ware de onrechtmatigheid aan de gebruikmaking van de gronden van de rechthebbende ten behoeve van de aanleg of wijziging van het desbetreffende waterstaatswerk.[91] Zonder een rechtmatig opgelegde gedoogplicht zouden de met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gepaard gaande inbreuken op het exclusieve gebruiksrecht van de rechthebbende een onrechtmatige daad opleveren.[92] Dat de gronden van derden nodig zijn voor de uitoefening van een publiekrechtelijke taak, of de behartiging van het algemeen belang, zoals bij de aanleg of wijziging van waterstaatswerken het geval is, levert als zodanig geen rechtvaardigingsgrond op voor handelingen die een inbreuk maken op het exclusieve gebruiksrecht van de eigenaar.[93]
De schade die de rechthebbende door de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk lijdt, kan hij ingevolge art. 6:162 lid 1 BW op de waterbeheerder verhalen. Ingevolge art. 6:162 lid 1 BW is hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden. De strekking van deze bepaling is, de benadeelde zo veel mogelijk te brengen in de vroegere toestand, althans in de toestand die (vermoedelijk) zou bestaan, indien de onrechtmatige daad niet was gepleegd.[94] De schade die gelaedeerde ten

---

89 HR 14 maart 2004, *RvdW* 2004, 46.

90 Indien een gedraging die op zichzelf onrechtmatig is, krachtens een bij de wet verleende bevoegdheid wordt verricht, ontvalt daaraan het onrechtmatig karakter. Zie *Parlementaire Geschiedenis Boek 6*, p. 617, alsmede *Parlementaire Geschiedenis Boek 5*, p. 20 en p. 65 e.v. Zie voor verdere literatuur dienaangaande Jansen (*Onrechtmatige daad I)*, aant. 156 e.v. en Asser/Hartkamp 2006 (4–III), nr. 63. Zie verder: HR 14 januari 1949, *NJ* 1949, 557, en Hof Den Bosch 23 september 1998, *KG* 1998, 308.

91 Zie art. 6:162 lid 2, laatste zinsnede BW. Zie *Parlementaire Geschiedenis Boek 6*, p. 616 e.v. en 626 e.v. en Jansen , (*Onrechtmatige daad I*), art. 162 lid 2, nr. 119 e.v.

92 De rechtmatigheid van de gedoogplicht staat vast, indien daartegen niet of niet tijdig bestuursrechtelijke rechtsmiddelen zijn aangewend. Dit vloeit voort uit de door de Hoge Raad omarmde leer van de formele rechtskracht. Zie daarvoor de standaardarresten: HR 24 februari 1984, *NJ* 1984, 669 (*St. Oedenrode/Driessen*) en HR 16 mei 1986, *NJ* 1986, 723 (*Heesch/Van de Akker*).

93 E.M. Meijers formuleerde het als volgt: 'Men lette er op dat de enkele omstandigheid, dat een inbreuk makende handeling in het algemeen belang is, daaraan de onrechtmatigheid niet ontneemt; het algemeen belang is geen algemene rechtvaardigingsgrond', *Parl. Gesch. BW Boek 5*, p. 65-66. Zie Van Ravels 2006, p. 229. Zie ook: Asser/Hartkamp 2006 (4-III), aant. 41b, 66 en 67, Van Maanen en De Lange 2005, p. 74-75. Voor jurisprudentie zie: HR 18 februari 1944, *NJ* 1944, 226 en HR 19 december 1952, *NJ* 1953, 642 m.nt. PhANH.

94 Zie Asser/Hartkamp 2006 (4-III), nr. 116.

gevolge van een onrechtmatige daad lijdt dient dan ook in beginsel *volledig* te worden vergoed.[95]
Het feit dat de wetgever in de Waterwet de bevoegdheid heeft opgenomen om aan rechthebbenden, die niet willen meewerken aan de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, een gedoogplicht op te leggen, zal dan ook gepaard moeten gaan met een volledige schadeloosstelling van de rechthebbende. De gedoogplicht mag dan wel een rechtvaardigingsgrond zijn waarmee de onrechtmatigheid van de inbreuk op het exclusieve gebruiksrecht ongedaan wordt gemaakt, maar dat betekent nog niet dat de rechthebbende geen recht meer zou hebben op een *volledige vergoeding* van de schade die hij door de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk heeft geleden.
Een vergelijkbare redenering kan worden aangetroffen in de memorie van toelichting bij de Grondwaterwet ten aanzien van de keuze van de wetgever om de schade die het gevolg is van een opgelegde gedoogplicht volledig te vergoeden. Daarvoor is volgens de memorie van toelichting gekozen omdat het opnemen van een wettelijke gedoogplicht tot gevolg heeft dat het gebruik van de eigendom door degene in wiens belang de gedoogplicht is opgelegd, niet (langer) kan worden afgeweerd met een beroep op de onrechtmatigheid ervan. De schadevergoedingsregeling moet dan buiten twijfel stellen dat de benadeelden hun recht op schadevergoeding kunnen behouden, zoals zij dat op grond van artikel 1401 (oud) BW (thans artikel 6:162 BW) zouden hebben gehad als hun geen gedoogplicht was opgelegd.[96]
Ook Van Ravels is, in navolging van Vegting[97] en Krabbe,[98] van oordeel dat de overwegingen die ertoe hebben geleid om in geval van onteigening te kiezen voor een volledige schadeloosstelling, evengoed van toepassing zijn bij de toedeling van het gebruik van gronden van derden aan een openbaar lichaam, zoals dat met de oplegging van een gedoogplicht tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk het geval is.[99] Met de oplegging van de gedoogplicht worden de rechthebbenden gedeeltelijk onteigend, in die zin dat een afsplitsbaar recht ontstaat, dat is afgeleid van het meer omvattende eigendomsrecht. In die zin kan worden gesproken van een publiekrechtelijk zakelijk recht. Dat zakelijk recht wordt de rechthebbende ten aanzien van het meeromvattende recht door oplegging van de gedoogplicht als het ware ontnomen, zodat er sprake is van de afsplitsing en onteigening van een deel van het meeromvattende recht. Niet valt dan ook in te zien waarom niet, net als bij onteigening, een recht op volledige schadevergoeding zou bestaan.
De wetgever heeft in de meeste gevallen waarin een regeling aan een bestuursorgaan de bevoegdheid toekent om gedoogplichten op te leggen of gebruiksrech-

---

95 Zie art. 6:162 lid 1 jo. art. 6:95 jo. art. 6:109 BW. Wettelijke beperkingen, zoals bijvoorbeeld art. 6:100 BW (voordeelsverrekening) en art. 6:101 BW (eigen schuld), kunnen ertoe leiden dat geen volledige schadevergoeding hoeft te worden uitgekeerd.
96 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 705, nr. 1-3, p. 30.
97 Vegting 1955, p. 50.
98 Krabbe 1893, p. 161 e.v.
99 Van Ravels 2006, p. 233.

ten te vestigen, evenals bij onteigening en onrechtmatige daad, gekozen voor een schadevergoedingsregeling gebaseerd op een volledige schadeloosstelling. De Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) biedt daarvoor de meest algemene regeling.[100] Op grond van art. 1 BP kunnen rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken, behoudens recht op schadevergoeding, worden verplicht om de aanleg en instandhouding van openbare werken van algemeen nut te gedogen, mits de belangen van de rechthebbenden naar het oordeel van de Minister van V&W geen onteigening vorderen. Volgens de Hoge Raad betreft het recht op schadevergoeding een volledige vergoeding. In de woorden van de Hoge Raad:

> 'In de in artikel 1 der wet voorkomende woorden "behoudens schadevergoeding"' is geen beperking van het recht op schadevergoeding gelegen, en uit de geschiedenis van de wet blijkt, dat is gedacht aan een recht op volledige schadevergoeding.'[101]

In art. 5.19 Waterwet is aan de watersysteembeheerder specifiek voor de aanleg en wijziging van waterstaatswerken de bevoegdheid toegekend om aan rechthebbende ten aanzien van onroerende zaken de verplichting op te leggen om die aanleg en wijziging alsmede de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen. Die bevoegdheid kan de beheerder uitsluitend uitoefenen voor zover het opleggen van deze gedoogplicht *redelijkerwijs nodig* is voor de uitvoering van zijn taken én wanneer naar het oordeel van de beheerder *de belangen van de rechthebbenden onteigening niet vorderen*.
In dit verband is de gelijkenis van art. 5.19 Waterwet met art. 12 en art. 12a Waterstaatswet 1900 (oud) treffend, met dien verstande dat art. 5.19 Waterwet een aanzienlijk ruimer toepassingsbereik heeft.[102] Op grond van art. 12 en 12a

---

100 Zie voor andere regelingen: art. 42 e.v. Monumentenwet 1988, art. 60 e.v. Wet inzake de luchtverontreiniging, art. 31 en 34 Grondwaterwet, art. 73 en 74 Wet bodembescherming, art. 164 en 165 Wet geluidhinder en art. 50 e.v. Luchtvaartwet. Zie verder Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 728-729, De Haan, Drupsteen en Fernhout 1998, p. 541-543 en Kwakman 2003, p. 209-210 en p. 213.

101 HR 2 februari 1979, *NJ* 1979, 384, *BR* 1979, 287. Zie ook: HR 20 mei 1970, *NJ* 1970, 368, waarin de Hoge Raad refereert aan de totstandkomingsgeschiedenis van de Telegraaf- en Telefoonwet, waaraan de schadevergoedingsregeling in de Belemmeringenwet Privaatrecht is ontleend. Naar aanleiding van de in art. 7 Telegraaf- en Telefoonwet voorkomende woorden 'behoudens recht op schadevergoeding'' is in de desbetreffende memorie van antwoord opgemerkt dat het ontwerp dat heeft geleid tot de Telegraaf- en Telefoonwet zich onthoudt van een omschrijving van de schade welke voor vergoeding in aanmerking komt, aan welke opmerking het volgende is toegevoegd: 'Daar toch het stelsel van het ontwerp is het recht op vergoeding van schade zoo ruim mogelijk toe te kennen, zou elke omschrijving eene beperking medebrengen, alzoo in strijd zijn met hetgeen beoogd wordt.' Daaruit leidt de Hoge Raad af dat een rechthebbende een volledig recht op schadevergoeding heeft indien hem een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt opgelegd.

102 Art. 9 lid 1 t/m 3 Waterstaatswet 1900 (oud) moet op deze plaats ook worden genoemd, omdat deze gedoogplichten ook vallen onder de reikwijdte van art. 5.19 Waterwet. Rechthebbenden dienen ingevolge lid 1 gravingen, metingen of het stellen van tekens op hun gronden te gedogen voor zover dit geschiedt met het oog op het maken van een ontwerp voor de aanleg, wijziging en verbetering van een waterstaatswerk. Lid 2 legt

Waterstaatswet 1900 (oud) was de beheerder bevoegd rechthebbenden de plicht op te leggen om de verbetering of aanleg van een watergang voor de aan- en afvoer van water, respectievelijk de verandering, verplaatsing of verwijdering van kunstwerken te dulden onder gehoudenheid veroorzaakte schade te vergoeden. Op grond van art. 12b Waterstaatswet 1900 (oud) diende de schade die voor de rechthebbenden voortvloeide uit art. 12, eerste en tweede lid, en art. 12a mocht voortvloeien, te worden vergoed. Evenals bij de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht betrof het een recht op volledige vergoeding van de schade.[103]

Hoewel art. 12 en 12a Waterstaatswet een beperktere reikwijdte hadden dan art. 5.19 Waterwet, is de ratio dezelfde. De art. 12 en 12a Waterstaatswet werden nodig geacht omdat herhaaldelijk bleek dat een beperkte wijziging van watergangen of kunstwerken, die een belangrijke verbetering betekende voor het watersysteem, niet kon worden uitgevoerd, omdat de rechthebbenden ten aanzien van de benodigde gronden daarvoor geen toestemming gaven. Zonder de inzet van het ingrijpende en tijdrovende onteigeningsinstrument was de gewenste aanpassing van watergangen en kunstwerken derhalve niet mogelijk. Voor de kleinere aanpassingen werd dit onwenselijk geacht. De gronden van rechthebbenden zouden in dat geval immers worden doorsneden met smalle stroken, die bij de waterbeheerder in eigendom zouden komen zonder dat de beheerder daarbij enig belang heeft. Door een beperking van de eigendom wettelijk mogelijk te maken, zoals dat in art. 12 en 12a is geschied, kan onteigening achterwege blijven, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat de beperking rechtens niet toelaatbaar zou worden geacht omdat van het genot van de eigendom ten gevolge van die beperking weinig meer resteert.[104]

De bevoegdheid tot het opleggen van een gedoogplicht ten behoeve van de aanleg of wijziging van waterstaatswerken voorkomt dat het onteigeningsinstrument moet worden ingezet voor kleinere aanpassingen van het watersysteem en dat er een vergaande en onnodige versnippering van grondeigendom optreedt.

---

rechthebbenden ten aanzien van gronden de plicht op om het (tijdelijke) vervoer van grondspecie en bouwstoffen ten behoeve van de uitvoering van werken aan waterkeringen en watergangen, rivierwerken daaronder begrepen, te gedogen. Lid 3 verplicht rechthebbenden om op binnen de begrenzing van de rivier gelegen gronden toe te laten dat kribben, dammen of andere rivierwerken van het Rijk daaraan onderscheidenlijk daarover of daarop worden aangesloten, doorgetrokken of veranderd. Waar deze gedoogplichten op grond van art. 9 leden 2 en 3 Waterstaatswet 1900 van rechtswege golden, zullen deze ingevolge art. 5.19 Waterwet bij beschikking moeten worden opgelegd, voor zover het de aanleg of wijziging van waterstaatswerken betreft. Betreft het werken of werkzaamheden in het kader van herstel en onderhoud van waterstaatswerken dan geldt de plicht om vervoer van bouwstoffen en specie op gronden te gedogen van rechtswege.

[103] Zie het advies Raad van State en nader rapport, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 4, p. 15, De Haan, Drupsteen en Fernhout 1998, p. 542, Van Wijk/Konijnenbelt en Van Male 2008, p. 782-783, Van Ravels 2006, p. 233 en 240 en Kwakman 2003, p. 209-210. Ook de memorie van toelichting bij de Waterwet lijkt ervan uit te gaan dat art. 12b Waterstaatswet 1900 (oud) voorzag in een volledige schadevergoeding, zie: *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 63.

[104] Zie Schilthuis 1960, p. 400-401.

Het opleggen van de plicht aan rechthebbenden ten aanzien van gronden om de aanleg of wijziging van waterstaatswerken te gedogen is dus bedoeld als een minder ingrijpend alternatief voor de inzet van het onteigeningsinstrument. Het zou mijns inziens onrechtvaardig en ook onlogisch zijn indien de rechthebbende uitsluitend door de keuze van de watersysteembeheerder voor het opleggen van de gedoogplicht geen recht op volledige schadevergoeding heeft, terwijl hij bij de inzet van het onteigeningsinstrument wel recht zou hebben op een volledige schadevergoeding. Indien niet wordt voorzien in een volledige schadevergoeding bij het opleggen van de gedoogplicht als bedoeld in art. 5.19 Waterwet, zullen rechthebbenden bovendien geneigd zijn om daartegen rechtsmiddelen aan te wenden. Zij zullen betogen dat hun belangen onteigening vorderen, omdat zij bij onteigening wel verzekerd zijn van een volledige vergoeding van hun schade. Ook Schilthuis ziet geen reden om bij het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in art. 12 en 12a Waterstaatswet 1900 (oud) als alternatief voor onteigening af te wijken van het systeem van de Onteigeningswet op grond waarvan het recht op een volledige schadevergoeding bestaat:

> 'Er is geen reden om bij de berekening der vergoeding, die de eigenaar toekomt, niet het voorbeeld van de Onteigeningswet te volgen. Daarvoor is te minder reden, waar het geldt de toepassing van art. 12, welke toepassing de wet alleen toelaat, wanneer de belangen der rechthebbenden onteigening niet vorderen. Aan die voorwaarden zou niet kunnen worden voldaan, indien toepassing van art. 12 de rechthebbenden de schadevergoeding zou onthouden, waarop zij in geval van onteigening aanspraak zouden kunnen maken.'[105]

De redenering van Schilthuis is naar mijn oordeel onverkort toepasbaar op art. 5.19 Waterwet, aangezien deze bepaling dezelfde ratio heeft als art. 12 en 12a Waterstaatswet 1900 (oud). Bij het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in art. 5.19 Waterwet zou derhalve een recht op volledige schadevergoeding moeten bestaan, dat wil zeggen dat voor de vestiging van het recht op schadevergoeding het normaal maatschappelijk risico en de speciale last niet van belang zouden moeten zijn. In zoverre zou het recht op volledige schadevergoeding bij het opleggen van gedoogplichten mijns inziens uitdrukkelijk in de Waterwet moeten worden opgenomen.[106]

Omdat de Waterwet niet op voorhand duidelijkheid geeft over de omvang van het recht op schadevergoeding bij het opleggen van een gedoogplicht ex art. 5.19 Waterwet, zal de rechthebbende wellicht sneller geneigd zijn om met de beheerder civielrechtelijke overeenstemming te bereiken over het gebruik van zijn gronden.[107] In dat geval ligt er bij de rechthebbende immers een concreet

---

105 Schilthuis 1960, p. 413-414.

106 Van den Broek en Groothuijse 2008, p. 152-157.

107 De gedoogplicht ex art. 5.19 Waterwet kan uitsluitend worden opgelegd, indien de rechthebbende geen toestemming geeft voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk. Zie paragraaf 6.2 en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 112.

bod van de waterbeheerder op tafel. Door de rechthebbende bewust geen zekerheid te geven ten aanzien van de omvang van het recht op schadevergoeding bij de oplegging van een gedoogplicht, bestaat het gevaar dat de rechthebbende akkoord gaat met een bod van de beheerder dat geen recht doet aan zijn rechten die hij ten aanzien van de bewuste gronden heeft. De onzekerheid ten aanzien van de omvang van de schadevergoeding bij het opleggen van een gedoogplicht kan op deze wijze worden misbruikt om de rechten van rechthebbenden te beknotten. De onderhandelingspositie van de rechthebbende in het civielrechtelijke traject wordt door het onzekere vooruitzicht met betrekking tot de omvang van het recht op schadevergoeding bij het opleggen van de gedoogplicht er in ieder geval niet beter op.

Hoewel art. 14 Grondwet noch art. 1 EP verplicht tot een volledige schadevergoeding bij het opleggen van de gedoogplicht ex art. 5.19 Waterwet, is in het bovenstaande betoogd dat er toch gekozen zou moeten worden voor een recht op volledige schadevergoeding. Daarbij speelt het *exclusieve* recht op ongestoord genot van eigendom (of daarvan afgeleide rechten) van de rechthebbende alsmede de jurisprudentie ten aanzien van soortgelijke gedoogplichten een belangrijke rol. Uit het oogpunt van rechtszekerheid dient mijns inziens in de Waterwet – in afwijking van de op het égalitébeginsel geschoeide nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet – uitdrukkelijk te worden opgenomen dat de schade die een rechthebbende lijdt ten gevolge van een door de waterbeheerder opgelegde plicht om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk te gedogen, volledig wordt vergoed. Daarbij wordt nog opgemerkt dat het enkele feit dat het recht op volledige schadevergoeding bij het opleggen van gedoogplichten niet grondwettelijk of verdragsrechtelijk is verzekerd, de rechter er in het verleden niet van heeft weerhouden om bij het opleggen van soortgelijke gedoogplichten desondanks uit te gaan van een recht op *volledige schadevergoeding*.

Het recht op een volledige schadevergoeding betekent echter niet dat in alle gevallen ook volledige schadevergoeding moet worden uitgekeerd. De omvang van de schadevergoeding kan namelijk in negatieve zin worden beïnvloed door de benadeelde zelf. Voor zover de schade door zijn toedoen is ontstaan of ten onrechte niet is beperkt, zal de schade voor eigen rekening moeten blijven (stap 2).[108] De criteria abnormale en speciale last (stap 1) dienen echter buiten toepassing te worden gelaten, hetgeen ten behoeve van de rechtszekerheid naar mijn oordeel expliciet in de Waterwet tot uitdrukking zou moeten worden gebracht.

[108] Hetzelfde geldt overigens bij het recht op schadevergoeding bij onrechtmatige daad. Zie art. 6:101 BW (eigen schuld).

### 11.4.3 SCHADEVERGOEDING VOOR ONDERHOUD EN INSPECTIE VAN WATERSTAATSWERKEN

Naast de bevoegdheid voor de beheerder tot het opleggen van de verplichting om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk te gedogen, is in paragraaf 3 van hoofdstuk 5 van de Waterwet eveneens de plicht voor rechthebbenden opgenomen om onderhouds- en herstelwerkzaamheden (art. 5.18 Waterwet) door of vanwege de beheerder te gedogen.[109] Deze gedoogplichten gelden van rechtswege en hoeven dus niet steeds opnieuw door de beheerder te worden opgelegd. Tot de verplichting om onderhoud te gedogen behoort ook het ontvangen van maaisel en specie, voor zover dat ten behoeve van het reguliere onderhoud van het oppervlaktewaterlichaam wordt verwijderd.[110]
Ook dienen rechthebbenden inspecties van het watersysteem of onderdelen daarvan (art. 5.15 Waterwet)[111] te gedogen. De verplichting om inspecties te gedogen als bedoeld in art. 5.15 Waterwet is nodig, omdat waterstaatswerken of delen daarvan niet altijd in eigendom zijn van de beheerder. Ten behoeve van een goed functioneren van waterstaatswerken is het derhalve nodig dat de beheerder de gronden van derden – en wanneer de woning deel uitmaakt van het waterstaatswerk, zelfs woningen van derden[112] – te betreden.[113] In het verlengde van de gedoogplicht met betrekking tot inspectie geldt voor rechthebbenden ingevolge art. 5.20 Waterwet tevens de verplichting om het aanbrengen en in stand houden van meetmiddelen, seinen, merken of andere tekens te gedogen.[114] Doorgaans zal er bij de rechtmatige uitoefening van inspectiebevoegdheden geen schade ontstaan, zodat de vraag of er tegenover deze gedoogplicht een volledige schadevergoeding zou moeten bestaan niet van belang is. Uit de plicht om de plaatsing van tekens, seinen, meetmiddelen en dergelijke te gedogen kan in theorie schade voortvloeien. De beheerder maakt nu eenmaal gebruik van de (eigendoms)rechten van anderen. Zoals reeds in de vorige paragraaf is betoogd, dient daartegenover een volledige schadevergoeding te staan.[115] Echt grote

---

109 Art. 9 lid 2 Waterstaatswet 1900 (oud) bevat een soortgelijke gedoogplicht.

110 Zie art. 5.18 lid 2 Waterwet.

111 Soortgelijke bevoegdheden waren opgenomen in art. 6 en 7 Waterstaatswet 1900 (oud).

112 Zo maken woningen in de binnenstad van Kampen onderdeel uit van de primaire waterkering die het hoog opperwater van de IJssel keert. Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 109.

113 Vgl. art. 7 Waterstaatswet 1900 (oud).

114 De verplichting om het aanbrengen van dergelijke tekens te gedogen bestond ook op grond van art. 10 Waterstaatswet 1900 (oud).

115 Vgl. HR 14 maart 1904, W.v.h.r. nr. 8050 (*Lantaarnpaalarrest*), waarin de Hoge Raad oordeelde dat een verordenende bevoegdheid van, in dit geval, de gemeente niet zover kan gaan dat daardoor het exclusieve gebruiksrecht van de eigendom als bedoeld in art. 625 BW (oud) (thans: art. 5:1 BW) voor de eigenaar geheel of ten dele ophoudt te bestaan. Op grond van een verordening van de gemeente Loosduinen werden eigenaren van de berm van een openbare weg verplicht om het plaatsen van lantaarnpalen en andere palen in hun gronden te dulden. Deze gedoogplicht ging volgens de Hoge Raad te ver, omdat de eigenaar van de berm daardoor al het gebruik wordt ontnomen van die delen van zijn eigendom waar de lantaarn- of ander palen worden geplaatst.

schadeposten ten gevolge van deze gedoogplicht zijn echter niet te verwachten, zodat het recht op een volledige schadevergoeding in dezen in de praktijk weinig problemen zal opleveren.
De plicht voor rechthebbenden om herstel- en onderhoudswerkzaamheden te gedogen kan anders dan het gedogen van inspecties en de plaatsing van seinen en tekens substantiëlere schade met zich meebrengen. Zo kan de rechthebbende gedurende de werkzaamheden niet ongestoord gebruikmaken van zijn grond of zou er schade aan zijn gronden kunnen ontstaan door het gebruik en vervoer van machines en andere werktuigen, die benodigd zijn voor het uitvoeren van de herstel- of onderhoudswerken. Naar mijn oordeel zou, onder verwijzing naar hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt, ook de schade die voortvloeit uit de plicht om herstel- en onderhoudswerkzaamheden te gedogen volledig moeten worden vergoed. Ook bij de uitvoering van herstel- of onderhoudswerkzaamheden maakt de waterbeheerder immers gebruik van gronden ten aanzien waarvan hem in civielrechtelijk opzicht geen rechten toekomen. Op grond van art. 12b Waterstaatswet 1900 (oud) kwam de schade die het gevolg was van een soortgelijke gedoogplicht als de gedoogplicht die in art. 9 lid 2 Waterstaatswet 1900 (oud) was opgenomen voor volledige vergoeding in aanmerking.

### 11.4.4 SCHADEVERGOEDING TEN GEVOLGE VAN DE REGULERING VAN EIGENDOM

Zoals in paragraaf 11.4.1 reeds is opgemerkt moet er onderscheid worden gemaakt tussen een eigendomsaantasting die het gevolg is van het opleggen van gedoogplichten en een eigendomsaantasting die het gevolg is van de regulering van eigendom. Bij de regulering van eigendom worden de gebruiksmogelijkheden van de grond weliswaar beperkt, maar anders dan bij de oplegging van gedoogplichten blijft het exclusieve gebruiksrecht van de rechthebbende onaangetast.
Het eigendomsrecht beschermt tegen de ontneming van eigendom en tegen het gebruik van de eigendom door anderen, maar strekt niet zover dat de eigenaar geen enkele gebruiksbeperking hoeft te dulden. Ingevolge art. 5:1 lid 2 BW kan het exclusieve gebruiksrecht van de eigendom worden beperkt door onder meer wettelijke voorschriften.[116] Tot die wettelijke voorschriften behoren ook de bij of krachtens de Waterwet en op grond van de keur vastgestelde voorschriften die in het belang van de beperking van wateroverlast en overstromingen de gebruiksmogelijkheden van de grond reguleren.
Door de vaststelling van wettelijke voorschriften ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen kunnen gebruiksmogelijkheden van rechthebbenden

[116] Andere beperkingsgronden genoemd in art. 5:1 lid 2 BW zijn de rechten van anderen en regels van ongeschreven recht. Beperkingen van het gebruiksgenot van de eigendom liggen daarmee als het ware opgesloten in het eigendomsbegrip zelf. Zie voor de begrenzingen van het eigendomsrecht: Asser/Van Dam e.a. 2002, nr. 22.

worden beperkt ten gevolge waarvan zij schade kunnen lijden.[117] De vraag is of daartegenover evenals bij het opleggen van gedoogplichten een recht op volledige schadevergoeding zou moeten staan. Evenals bij het opleggen van gedoogplichten het geval is, verplichten art. 14 Grondwet en art. 1 EP niet tot een volledige schadeloosstelling bij de regulering van het eigendomsrecht. Art. 14 Grondwet verplicht immers uitsluitend bij onteigening tot een volledige schadeloosstelling.[118] In andere gevallen waarin de overheid ten behoeve van het algemeen belang de eigendommen van rechthebbende aantast,[119] is de wetgever de mogelijkheid gelaten om te kiezen voor een volledige schadevergoeding of een tegemoetkoming in de schade.[120]
Art. 1 EP beschermt het recht op ongestoord genot van eigendom, maar erkent expliciet het recht van de overheid om wetten vast te stellen en toe te passen voor zover zij dat in het algemeen belang noodzakelijk acht. Art. 1 EP staat derhalve niet in de weg aan de regulering van het eigendomsrecht voor zover dat nodig is voor de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, ook in die gevallen waarin dat voor de rechthebbende gebruiksbeperkingen met zich meebrengt. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dat ook specifiek ten aanzien van de keur uitgemaakt. In haar uitspraak van 5 juli 2006 overweegt de Afdeling het volgende:

> 'Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) kunnen beperkingen worden aangebracht ten aanzien van het recht op ongestoord genot van eigendom. Deze bepaling laat de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang onverlet. De beperkingen in het gebruik die voortvloeien uit het bepaalde in artikel 12 van de keur zijn gesteld in het algemeen belang en houden beperkingen in als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.'[121]

Wel zal er een fair balance moeten bestaan tussen de regulering van de eigendom en het algemeen belang dat ermee wordt nagestreefd. In gevallen waarin die fair balance er niet is, omdat er ten gevolge van de regulering van de eigendom op de rechthebbende een onevenredige last komt te rusten, kan de toekenning van schadevergoeding een manier zijn om de fair balance te herstellen. Zoals reeds in paragraaf 11.2.1 is opgemerkt, neemt het EHRM al tamelijk snel

---

[117] Het kan daarbij dus gaan om de regulering van activiteiten die de bergings- of afvoercapaciteit van het watersysteem kunnen beperken of een destabiliserend effect hebben op waterstaatswerken, maar ook om regulering van activiteiten ten behoeve van de toekomstige aanleg of wijziging van toekomstige waterstaatswerken (reserveringszones).
[118] Art. 14 lid 1 Grondwet.
[119] Onder aantasting kan worden verstaan: het vernietigen, het onbruikbaar maken en de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht. Zie art. 14 lid 3 Grondwet.
[120] Art. 14 lid 3 Grondwet.
[121] ABRvS 5 juli 2006, *AB* 2006, 260, m.nt. A. van Hall.

aan dat regulering in het algemeen belang nodig is en komt het Hof niet snel tot het oordeel dat de regulering van het eigendomsrecht disproportioneel is.[122]

In wetgeving waarin bestuursorganen de bevoegdheid wordt gegeven om eigendom te reguleren ten behoeve van een daarin nader gespecificeerd algemeen belang, wordt door de wetgever veelal gekozen voor een nadeelcompensatieregeling die geschoeid is op de leest van het égalitébeginsel. Ook de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet is op die leest geschoeid. Anders dan bij het opleggen van gedoogplichten en onteigening hoeft bij de regulering van eigendom niet te worden voorzien in een volledige schadeloosstelling. Bij regulering van het eigendomsrecht wordt het exclusieve gebruiksrecht immers door de overheid niet aangetast, maar wordt dat recht slechts beperkt in het belang van het waterbeheer.[123]
Voor zover bij of krachtens de Waterwet of op grond van de keur eigendommen worden gereguleerd ter voorkoming en beperking van overstromingen en wateroverlast of ten behoeve van een van de andere doelstellingen als bedoeld in art. 2.1 Waterwet, hebben rechthebbenden recht op compensatie van het door hen geleden nadeel voor zover die schade niet behoort tot het maatschappelijk risico en de schade op een beperkte groep burgers drukt.
Rechthebbenden zouden ook in het kader van een beroepsprocedure tegen de keur kunnen aanvoeren dat de schade die zij ten gevolge van de regulering van hun eigendom in de keur lijden, dusdanig ernstig is dat deze is vastgesteld in strijd met art. 3:4 lid 2 Awb of art. 1 EP.[124] Hetzelfde zouden zij bij wijze van exceptief verweer kunnen aanvoeren met betrekking tot de Waterwet, het Waterbesluit of een keur wanneer er op grond van deze regelgeving een appellabel besluit wordt genomen, zoals een handhavingsbesluit of de verlening of intrekking van een watervergunning of een keurontheffing. Op de Waterwet is echter art. 3:4 lid 2 Awb niet van toepassing, omdat de Waterwet geen besluit is in de zin van de Awb. De wetgevende macht wordt in art. 1:1 lid 2 sub a Awb immers uitgesloten van het bestuursorgaan-begrip. Rechterlijke toetsing van de Waterwet aan art. 1 EP is echter wel mogelijk.
In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 5 juli 2006 waarin een handhavingsbesluit ter discussie stond, werd door appellanten bij wijze van exceptief verweer de onverbindendheid van een keurbepaling ingeroepen, die

---

122 Zie paragraaf 11.2.1 en Barkhuysen en Van Emmerik 2005, p. 66-67 alsmede Hoitink en Backes 1999, p. 1762.

123 Zie paragraaf 11.4.1. Vgl. ook: Van Ravels 2005, p. 77-80 en HR 20 februari 2004, *NJ* 2004, 409, m.nt. J.F. de Groot.

124 Tegen de keur staat ingevolge art. 153 lid 1 sub c Waterschapswet administratief beroep open, waarna ingevolge art. 155 Waterschapswet beroep openstaat bij de rechtbank tegen de beslissing van gedeputeerde staten op het administratief beroep. Administratief beroep tegen waterschapsbesluiten zal komen te vervallen, indien de Invoeringswet Waterwet kracht van wet verkrijgt. Zie art. 1.8 onder F, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2. In dat geval zal de bestuursrechter de keur uitsluitend nog bij wijze van exeptief verweer kunnen toetsen aan art. 3:4 lid 2 Awb of art. 1 EP.

het grondgebruik van appellant beperkte. De Afdeling overweegt dat de door het dagelijks bestuur van het waterschap gehandhaafde keurbepaling niet in strijd is met art. 1 EP, zodat de keurbepaling in zoverre dus ook niet onverbindend is. De Afdeling vervolgt:

> 'Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het met het oog op het kunnen verrichten van onderhoud aan een watergang vrijhouden van een strook van vier meter uit de insteek van die watergang niet onevenredig zwaar te achten is. Dat deze alleen tezamen met een regeling omtrent schadeloosstelling toegelaten zou zijn, zoals appellant heeft betoogd, valt dan ook niet in te zien. Van betekenis is in dat verband dat de Keur aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid geeft om van het bepaalde in artikel 12 ontheffing te verlenen. De rechtbank heeft de bepaling terecht verbindend geacht.'[125]

Uit deze uitspraak kan worden opgemaakt dat een beroep op 3:4 lid 2 Awb of art. 1 EP weinig kans van slagen zal hebben, voor zover in de keur een ontheffingstelsel is opgenomen.[126] Bij de ontheffingverlening in het concrete geval dient dan een nadere belangenafweging plaats te vinden tussen de met de keur te dienen belangen en de belangen van degene die door de keur in zijn gebruiksmogelijkheden wordt beperkt.
Degene die gebruiksmogelijkheden verliest ten gevolge van de vaststelling van keurbepalingen en daardoor schade lijdt, kan een beroep doen op de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet. Deze regeling is immers van toepassing op schade veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer, waarvan tevens de uitoefening van de autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur ex art. 56 Waterschapswet deel uitmaakt.[127] Wanneer een algemeen verbod om bepaalde handelingen te verrichten in de keur is opgenomen, is geen nadere belangenafweging mogelijk, zodat kan worden bepaald in hoeverre de grondeigenaar nadeel van de keur ondervindt en in welke mate dat nadeel voor compensatie ingevolge art. 7.11 Waterwet in aanmerking komt.

De toepassing van de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet kan echter problemen opleveren indien in waterwetgeving vergunning- of ontheffingsstelsels zijn opgenomen, zoals in de keur en het Waterbesluit. Alle in de waterwetgeving nader genoemde activiteiten zijn immers verboden behoudens een vergunning of ontheffing. Omdat op voorhand niet duidelijk is of voor bepaalde activiteiten een vergunning of ontheffing van het verbod kan worden verleend, is het lastig om de omvang van de schade te bepalen. Dat is ook de

---

125 ABRvS 5 juli 2006, *AB* 2006, 260, m.nt. A. van Hall.

126 In bovengenoemde uitspraak betreft het een verbod om binnen een afstand van vier meter uit de insteek van leggerwateren hekwerken, afrasteringen en andere bouwconstructies, inrichtingen of voorwerpen te hebben, te bouwen, te plaatsen of aan te leggen en bomen, heesters of struiken te hebben of te planten.

127 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133.

reden dat veelal wordt geoordeeld dat een verbod behoudens ontheffing op zichzelf nog niet onevenredig nadeel voor de grondgebruiker tot gevolg heeft. Wanneer echter toch een beoordeling van het nadeel moet worden verricht, zal onderscheid moeten worden gemaakt tussen inkomensschade en de waardevermindering van de grond. Om de waardevermindering van de grond te bepalen zal een inschatting moeten worden gemaakt van de gebruiksmogelijkheden die voor de grondeigenaar resteren. Die inschatting zal moeten worden gemaakt aan de hand van de beleidsregels die het bevoegde gezag doorgaans zal hebben vastgesteld in het kader van zijn bevoegdheid tot vergunning- respectievelijk ontheffingverlening.[128] Het bevoegde orgaan kan ingevolge art. 4:84 Awb immers uitsluitend van beleidsregels afwijken, indien het volgen van de beleidsregels wegens bijzondere omstandigheden voor een of meer belanghebbenden onevenredig is in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Aan de hand van de beleidsregels kan derhalve redelijk goed worden ingeschat voor welke activiteiten al dan niet een vergunning of ontheffing zal worden verleend. Dat betekent wel dat bij een nadelige wijziging van de beleidsregels opnieuw schade in de vorm van waardevermindering van de grond kan ontstaan. Ook op deze schade is de schadevergoedingsregeling van art. 7.11 Waterwet van toepassing.

Voor inkomensschade zal naar mijn oordeel voor een andere benadering moeten worden gekozen. Immers, pas op het moment dat het besluit omtrent de verlening van de vergunning respectievelijk ontheffing onherroepelijk is geworden, kan worden beoordeeld in hoeverre de gebruiksmogelijkheden van de grondeigenaar worden beperkt. Indien de vergunning respectievelijk de ontheffing zonder beperkende voorschriften wordt verleend, dan kan er van inkomensschade slechts sprake zijn geweest in de periode tussen de inwerkingtreding van het verbod en het onherroepelijk worden van de vergunning respectievelijk de ontheffing. Teneinde deze tussentijdse schade te voorkomen, zou ervoor kunnen worden gekozen om in de waterwetgeving, waarin het verbod is opgenomen, een zogenaamd ‘gebruikvoortzettingsrecht’ op te nemen op grond waarvan de grondgebruiker gedurende de termijn waarbinnen de aanvraag in behandeling is, het bestaande gebruik mag voortzetten totdat het besluit omtrent vergunning- respectievelijk ontheffingverlening is genomen. Indien de vergunning vervolgens wordt verleend, kan het bestaande gebruik gewoon worden gecontinueerd. Wordt de vergunning geweigerd of onder voorwaarden verleend, dan zal moeten worden beoordeeld in hoeverre de grondgebruiker daardoor schade heeft geleden. Overigens zouden naar mijn oordeel in beide gevallen geen leges moeten zijn verschuldigd, omdat de grondgebruiker zonder de introductie van het verbod geen vergunning had hoeven aanvragen en dus ook geen legeskosten had hoeven te maken.

---

[128] Bij de introductie van een nieuw verbod zal er nog geen vaste gedragslijn zijn, die bij een gebrek aan beleidsregels zou kunnen worden gebruikt om te bepalen welke gebruiksmogelijkheden resteren.

Ook zou kunnen worden gekozen voor het opnemen van een overgangsregeling op grond waarvan het verbod behoudens ontheffing niet van toepassing is op bestaande activiteiten. Probleem is dan wel dat de watersysteembeheerder geen mogelijkheid heeft om de activiteiten te reguleren.
Wordt de vergunning of ontheffing geweigerd of onder beperkingen verleend, dan zal moeten worden onderzocht of er sprake is van verlies van de aangevraagde gebruiksmogelijkheid. Onderzocht zal moeten worden of het aangevraagde gebruik vóór de inwerkingtreding van het verbod was toegestaan. Voor zover het gebruik vóór de inwerkingtreding van het verbod al niet was toegestaan op grond van waterregelgeving of andere regelgeving, kan van een verlies van de gebruiksmogelijkheid (en van schade ten gevolge van het verbod) geen sprake zijn.[129]
Vervolgens zal moeten worden beoordeeld of de schade die een grondeigenaar ten gevolge van de wijziging van waterwetgeving lijdt, buiten het normale maatschappelijke risico valt en of de schade op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. Alleen indien dat het geval is, heeft de benadeelde in beginsel recht op schadevergoeding. In beginsel, omdat afhankelijk van het handelen of nalaten de schade geheel of gedeeltelijk voor zijn eigen rekening kan worden gelaten.

Verliest een grondeigenaar een gebruiksmogelijkheid die hij voorheen wel had of moet hij extra maatregelen treffen om het gebruik uit te oefenen, dan zal moeten worden onderzocht of hem passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen.[130] Van passieve risicoaanvaarding is sprake als de grondeigenaar vanaf het moment waarop hij redelijkerwijs kon voorzien dat zijn gebruiksmogelijkheden door de wijziging van de desbetreffende waterwetgeving zouden vervallen of zouden worden beperkt, deze gebruiksmogelijkheden niet heeft benut. De benadeelde wordt in dat geval verweten dat hij geen pogingen heeft ondernomen om de schade te beperken of te voorkomen. In haar uitspraak van 16 april 2003 heeft de Afdeling daaraan toegevoegd dat anderhalf jaar vanaf het moment dat de negatieve ontwikkeling redelijkerwijs voorzienbaar was, een redelijke termijn is waarbinnen de benadeelde een voldoende concrete poging tot realisatie moet hebben ondernomen.[131] Hiermee is overigens niet gezegd dat niet ook een kortere termijn voldoende kan worden geacht.
Ook een benadeelde koper die op het moment van de aankoop van de grond redelijkerwijs behoorde te weten dat de gebruiksmogelijkheden ten gevolge van wijzigende waterwetgeving zouden verdwijnen of zouden worden beperkt, maar die desondanks de gronden koopt, doet dat voor eigen risico. Indien de negatieve wijziging van de waterwetgeving voorzienbaar was, kan de koper actieve

---

129 Van der Schans 2007, p. 201-208.
130 Vgl. art. 7 Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 134-135.
131 ABRvS 16 april 2003, *BR* 2003, 972.

risicoaanvaarding worden tegengeworpen, zodat de geleden schade voor rekening van de koper moet blijven.
In planschadejurisprudentie wordt voorzienbaarheid aangenomen indien voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie in nadelig opzicht zou veranderen.[132] Daarvoor is ten minste noodzakelijk dat er concrete beleidsvoornemens ter openbare kennis zijn gebracht, aan de hand waarvan de benadeelde de desbetreffende negatieve ontwikkeling had kunnen voorzien.[133]
Een vergelijkbaar criterium zou kunnen worden gehanteerd bij de beoordeling van een schadeverzoek op grond van de wijziging van de waterwetgeving. Indien uit concrete beleidsvoornemens blijkt dat de waterwetgeving in negatieve zin zal veranderen, kan voorzienbaarheid worden aangenomen. Die voornemens kunnen blijken uit waterplannen, beheerplannen en andere beleidsstukken waarvan openbaar kennis is gegeven.[134]

### 11.4.5 Intrekking van vergunningen

De watersysteembeheerder is ingevolge art. 6.18 lid 3 sub a Waterwet verplicht vergunningen of ontheffingen in te trekken voor zover de doelstellingen en belangen van art. 2.1 Waterwet zich daartegen verzetten. Aangezien de normen voor wateroverlast en overstromingen kunnen worden beschouwd als een nadere concretisering van die doelstellingen, zullen vergunningen en ontheffingen voor activiteiten die leiden tot een normoverschrijding moeten worden ingetrokken, tenzij kan worden volstaan met de aanvulling of wijziging van de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen. Ingevolge art. 6.18 lid 4 Waterwet kan een vergunning immers uitsluitend worden ingetrokken voor zover wijziging of aanvulling van de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen geen soelaas biedt. In beginsel komt de schade die de vergunninghouder ten gevolge van de intrekking of de aanvulling of wijziging van zijn vergunning lijdt op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking.
De watersysteembeheerder kan er echter ook voor kiezen om door middel van de aanleg of wijziging van waterstaatswerken de watersystemen in overeenstemming te brengen met de normen voor wateroverlast en overstromingen. Daarmee wordt dus voorkomen dat bestaande vergunningen en ontheffingen moeten worden ingetrokken of moeten worden aangescherpt en dat schadevergoeding moet worden uitgekeerd. Hoewel de watersysteembeheerder veelal zal kiezen

---

132 ABRvS 26 september 2001, *AB* 2001, 379, m.nt. G.M. van den Broek.

133 ABRvS 17 augustus 2005, *AB* 2006, 164, m.nt. G.M. van den Broek, ABRvS 6 mei 2004, *BR* 2004, 1046 en ABRvS 8 september 2004, *BR* 2005, 46, m.nt. J.W. van Zundert.

134 In de planschadejurisprudentie kan voorzienbaarheid onder meer voortvloeien uit een ontwerp-structuurschets (ABRvS 27 juli 2005, *AB* 2006, 163), een voorontwerp voor een bestemmingsplan (ABRvS 8 september 2004, *BR* 2005, 46, m.nt. J.W. van Zundert) of een ontwerp voor een planologische kernbeslissing (ABRvS 7 april 2004, *BR* 2004, 773, m.nt. J.W. van Zundert), mits deze ter inzage zijn gelegd, zodat eenieder daarvan kennis heeft kunnen nemen.

voor de aanpassing van het watersysteem door middel van het aanleggen en wijzigen van waterstaatswerken, is niet uitgesloten dat hij in uitzonderlijke gevallen kiest voor de intrekking of aanscherping van een vergunning of ontheffing.
Omdat het bij de intrekking van vergunningen gaat om de regulering van eigendom en niet om de geheel of gedeeltelijke ontneming van eigendom, is op grond van art. 14 Gw en art. 1 EP vereist dat daartegenover in alle gevallen een volledige schadevergoeding moet staan. De nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet volstaat in zoverre.[135]

### 11.4.6 Bergingsgebieden en het buitendijks brengen van gronden

Zoals reeds in paragraaf 5.10 is gebleken, zijn bergingsgebieden in juridisch opzicht bijzondere waterstaatswerken. Dat geldt ook voor het recht op de vergoeding van schade die voortvloeit uit het aanwijzen en het in gebruik nemen van bergingsgebieden.[136] In de eerste plaats moeten deze gebieden zowel krachtens de Waterwet als de Wro worden aangewezen. Daarbij dringt zich onmiddellijk de vraag op of een rechthebbende ten aanzien van gronden die als bergingsgebied worden aangewezen recht heeft op schadevergoeding. Bij een positief antwoord roept dat de vraag op of dat een volledige schadevergoeding is en op grond van welk wettelijk kader – de Waterwet of de Wro – dat recht bestaat.
Vergelijkbaar met andere waterstaatswerken bestaat de bevoegdheid voor de waterbeheerder om rechthebbenden de plicht op te leggen de aanleg of wijziging van een bergingsgebied te gedogen. Voor het goed functioneren van een bergingsgebied kunnen immers inrichtingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Daarbij kan worden gedacht aan het aanbrengen van in- en uitlaatwerken of de aanleg van een vluchtweg.[137] Afhankelijk van de ingrijpendheid van de benodigde inrichtingsmaatregelen en de medewerking van rechthebbenden, kunnen de inrichtingsmaatregelen worden getroffen met behulp van hetzij de vestiging van zakelijke rechten, hetzij het opleggen van een gedoogplicht ex art. 5.19 Waterwet, hetzij met behulp van de inzet van het onteigeningsinstrument. De inrichting van het bergingsgebied wijkt derhalve in zoverre niet af van de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken, zoals besproken in paragraaf 11.4.2. De vergoeding van de schade die het gevolg is van regulering van gebruiksmogelijkheden op grond van waterwetgeving is in paragraaf 11.4.4 reeds aan de orde geweest. In juridisch opzicht maakt het geen verschil of die gebruiksmogelijkheden met het oog op een bergingsgebied of met het oog op een ander waterstaatswerk worden vastgesteld, zodat in zoverre naar paragraaf 11.4.4 wordt verwezen. Daarbij is het van belang op te merken dat de regulering van

---

[135] Zie paragraaf 11.4.4. Zie uitgebreider over schadevergoeding bij de intrekking van vergunningen: Hoitink 1998, p. 192-193.
[136] Zie Drupsteen 2001.
[137] Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 44.

gebruiksmogelijkheden ten behoeve van de functie en de werking van bergingsgebieden mijns inziens dient te geschieden bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet en niet bij of krachtens de Wro. De beheerder van het bergingsgebied heeft immers de taak om het watersysteem, waarvan ook de bergingsgebieden deel uitmaken, dusdanig te beheren dat het overeenkomstig de geldende normen is ingericht. Ter vervulling van die taak heeft hij de exclusieve bevoegdheid om het gebruik van watersystemen (en dus ook van bergingsgebieden) te reguleren.[138]
Een schadeoorzaak die bij andere waterstaatswerken niet speelt maar bij bergingsgebieden wel, is de ingebruikstelling van het bergingsgebied. Dat inundatie van gronden tot schade kan leiden spreekt welhaast vanzelf. Zo kunnen gewassen verloren gaan en heeft de rechthebbende in ieder geval gedurende de inundatieperiode geen (of nauwelijks) gebruiksgenot van zijn gronden. Dat gebruiksgenot kan overigens ook daarna nog worden beperkt vanwege bijvoorbeeld achtergebleven verontreiniging. De schade vloeit in dat geval voort uit de verplichting voor rechthebbenden ex art. 5.21 Waterwet om de tijdelijke berging van water op hun gronden te dulden.
De aanwijzing en het in gebruik nemen van bergingsgebieden kan, gelet op het bovenstaande, verschillende oorzaken hebben. Afhankelijk van die oorzaak gelden verschillende grondslagen voor de vergoeding van schade. In deze paragraaf zal worden onderzocht in hoeverre de schade voor vergoeding in aanmerking komt op grond van welke schadevergoedingsregeling.

*11.4.6.1 Schadevergoeding bij de aanwijzing van bergingsgebieden*
In bergingsgebieden of gebieden die daarvan deel uitmaken geldt ingevolge art. 5.21 Waterwet voor rechthebbenden de plicht om wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of tijdelijke berging van water te dulden. Een bergingsgebied wordt in art. 1.1 Waterwet 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.'

Uit deze definitie blijkt dat er uitsluitend van een bergingsgebied en de daarmee samenhangende duldplicht sprake is, indien het gebied zowel op grond van de Wro is aangewezen als is opgenomen op de legger. De aanwijzing van gronden als bergingsgebied heeft dus als rechtsgevolg dat daar de duldplicht van art. 5.21 Waterwet van toepassing is. In die zin zou de aanwijzing van het bergingsgebied kunnen worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strek-

[138] Zie daarover uitgebreid paragraaf 8.3. Gebruiksmogelijkheden in verband met het functioneren en de bescherming van bergingsgebieden horen mijns inziens dus niet thuis in een bestemmingsplannen, inpassingsplannen, provinciale verordeningen en AMvB's. Anders: CAW/2007-063, 12 juni 2007, p. 6-7.

king.[139] Het besluit bevat immers zelf geen rechtsnormen, maar bepaalt voor welke gebieden de rechtsnorm – de duldplicht ex art. 5.21 Waterwet – van toepassing is.
Problematisch in het kader van schadetoerekening is dat de aanwijzing bestaat uit twee besluiten – namelijk het besluit op grond van de Wro waarin het gebied wordt bestemd voor waterstaatkundige doeleinden en het besluit tot het opnemen van het gebied op de legger – die beide nodig zijn om de duldplicht ex art. 5.21 Waterwet te activeren. Omdat de Waterwet geen volledige schadevergoeding in het vooruitzicht stelt bij ingebruikname van het bergingsgebied, zal de schade die benadeelden daardoor lijden groter zijn dan wanneer hen een volledige schadeloosstelling in het vooruitzicht was gesteld. Voor hen gaat immers door de aanwijzing als bergingsgebied van rechtswege de duldplicht gelden zonder dat zij er zeker van zijn dat de beheerder van het bergingsgebied de schade, die zij door de ingebruikname van het bergingsgebied lijden, volledig zal vergoeden. Ingevolge de nadeelcompensatieregeling ex art. 7.11 Waterwet zal immers allereerst moeten worden bezien of de schade wel buiten het normaal maatschappelijk risico valt en op een beperkte groep burgers of instellingen drukt (stap 1), alvorens er überhaupt een recht op compensatie bestaat. Indien daarvan sprake is, zal tot slot nog moeten worden bezien of het nadeel door eigen toedoen is ontstaan of ten onrechte niet is beperkt danwel of er voordelen zijn die kunnen worden verrekend met de nadelen (stap 2).
Of de schade ten gevolge van de ingebruikname van een bergingsgebied volledig door de waterbeheerder vergoed wordt is dus alleszins onzeker, waardoor de aanwijzing van een bergingsgebied reeds een waardedaling van de gronden met zich mee zal brengen vanwege de van rechtswege geldende duldplicht. Sterker nog, een redelijk denkend en handelend koper zal voor de gronden minder bieden, aangezien hem actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen. Hij kon op het moment van aankoop van de als bergingsgebied aangewezen gronden immers op de hoogte zijn van de daarop rustende duldplicht.
Omdat voor de aanwijzing van een bergingsgebied twee afzonderlijke besluiten nodig zijn, zal de schade ten gevolge van de aanwijzing van een bergingsgebied (en daarmee de activering van de duldplicht) aan beide besluiten moeten worden toegerekend.[140] Zowel het besluit tot wijziging van de legger als de wijziging van het planologische regime is immers een *conditio sine qua non* voor het ontstaan van de duldplicht en de daaruit voortvloeiende waardedaling van de in het bergingsgebied gelegen gronden.[141] Hoewel het besluit waarin de gronden krachtens de Wro worden bestemd voor waterstaatkundige doeleinden als faciliterend kan worden aangemerkt – er kunnen mijns inziens immers geen gebruiks- of bouwmogelijkheden in worden gereguleerd met het oog op water-

139 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 249-250.
140 Vergelijkbaar met het leerstuk van de hoofdelijke verbondenheid in het privaatrecht, zie art. 6:6 en art. 6:102 BW. Vgl. Hartlief 2000, nr. 240 en Asser/Hartkamp 2008 (6-I*) nrs. 92 e.v.
141 Zie onder meer: Van den Broek 2002, p. 110-111.

systeembelangen[142] – kan uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak worden opgemaakt dat in dergelijke gevallen de schade desondanks kan worden toegerekend aan beide besluiten.[143]

In de uitspraak van 13 maart 1997 is een afwijzing van een planschadeverzoek door de gemeenteraad van Veldhoven aan de orde. Het geschil spitst zich onder meer toe op de vraag of de schade ten gevolge van de aanleg van een luchtvaartterrein moet worden aangemerkt als een gevolg van het daarvoor benodigde gemeentelijke planologisch besluit, dat de aanleg van de nieuwe start- en landingsbaan mogelijk maakte, of uitsluitend als een gevolg van het besluit van (in dit geval) de staatssecretaris tot aanwijzing van het luchtvaartterrein op grond van het destijds geldende art. 18 e.v. Luchtvaartwet.[144] De gemeenteraad die de aanwijzing tot luchtvaartterrein door middel van het nemen van een vrijstelling ex art. 19 WRO planologisch mogelijk maakte, was van mening dat de schade moest worden toegerekend aan het besluit tot aanwijzing van het luchtvaartterrein en niet aan het planologische besluit dat slechts uitvoering gaf aan het aanwijzingsbesluit.
De Afdeling is echter van oordeel dat de schade in ieder geval op grond van art. 49 WRO voor vergoeding in aanmerking komt. Zij overweegt dat in art. 49 WRO geen onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds planologische wijzigingen die tot stand komen naar aanleiding van een aanwijzingsbesluit, als bedoeld in onder meer de Luchtvaartwet, en anderzijds planologische wijzigingen die niet uit dergelijke aanwijzingen voortvloeien. Omdat de door verzoekers geleden schade *in ieder geval mede is terug te voeren* op het vrijstellingsbesluit ex art. 19 WRO, komt deze schade naar het oordeel van de Afdeling op grond van art. 49 WRO voor vergoeding in aanmerking. Uit deze uitspraak kan dan ook worden afgeleid dat wanneer er naast een sectoraal besluit nog een planologisch besluit nodig is voor een bepaalde ontwikkeling, de schade volledig kan worden toegerekend aan het planologische besluit, ook al is dat besluit min of meer volgend (of faciliterend). Daarvoor is voldoende dat de schade *in ieder geval mede is terug te voeren* op het planologische besluit.
Gelet op bovenstaande uitspraak is het verdedigbaar dat de schade die benadeelden lijden ten gevolge van de op hen rustende plicht om wateroverlast en overstromingen op hun gronden te dulden, kan worden toegerekend aan het besluit dat hun grond heeft bestemd voor waterstaatkundige doeleinden. Het ontstaan van de schadeoorzaak (de duldplicht) is immers *mede terug te voeren* op dat planologische besluit. Dat de schade ook kan worden teruggevoerd op het besluit van de beheerder om het bergingsgebied op de legger op te nemen, kan daaraan niet af doen. De benadeelde kan de schade die het gevolg is van de duldplicht die op hem is komen te rusten ten gevolge van de aanwijzing van zijn

---

142 Zie paragraaf 8.3.
143 Zie ook Van den Broek 2003, p. 70-74 en Van den Broek 2002, p. 119-120 en 122-124.
144 ABRvS 13 maart 1997, *AB* 1997, 362, m.nt. B.J. Schueler. Zie over deze uitspraak ook: Van den Broek 2007, p. 37-55.

gronden als bergingsgebied derhalve verhalen op grond van hetzij art. 6.1 Wro hetzij art. 7.11 Waterwet.[145] Overigens is de mogelijkheid van dubbele vergoeding van dezelfde schade uitgesloten, aangezien in beide bepalingen geen recht op schadevergoeding bestaat, voor zover de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd.
De keuzevrijheid die daarmee voor de benadeelde bestaat, is mijns inziens niet gewenst. Indien de toepassing van beide schadevergoedingsregelingen uiteen gaat lopen, hetgeen gelet op bestuurspraktijk en jurisprudentie met betrekking tot art. 49 WRO en de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat (1999) niet denkbeeldig is, kan de beoordeling van het verzoek om schadevergoeding afhankelijk worden van de keuze van de benadeelde, waardoor rechtsongelijkheid kan ontstaan.
Daarnaast is de realisering en ingebruikname van bergingsgebieden een taak en verantwoordelijkheid van de waterbeheerder in het kader van de voorkoming en beperking van wateroverlast. De waterbeheerder zal dan ook de kosten moeten dragen die hij ter vervulling van zijn taak veroorzaakt. Ook het Nationaal Bestuursakkoord Water gaat ervan uit dat de kosten die gepaard gaan met de realisering van bergingsgebieden voor rekening van de waterbeheerder komen.[146] Omdat de waterbeheerder uiteindelijk de kosten voor de realisering van de bergingsgebieden zal moeten dragen, levert de toekenning van schadevergoeding op grond van art. 6.1 Wro bovendien extra administratieve lasten op. De schadevergoeding wordt bij toepassing van art. 6.1 Wro namelijk uitgekeerd door B&W, die het uitgekeerde bedrag aan schadevergoeding vervolgens op het waterschap zullen willen verhalen. Het is geenszins uitgesloten dat over de verdeling van de kosten die verband houden met de door B&W naar aanleiding van de planologische aanwijzing van een bergingsgebied toegekende schadevergoeding geen overeenstemming tussen B&W en het waterschap kan worden bereikt.[147] Indien de planologische wijziging op verzoek van het waterschap of krachtens wettelijk voorschrift heeft plaatsgevonden, kunnen B&W in dat geval ingevolge art. 6.8 Wro gedeputeerde staten verzoeken om het waterschap te verplichten tot het betalen van een vergoeding.
Mijns inziens verdient het dan ook aanbeveling om de schade die het gevolg is van de aanwijzing van een bergingsgebied uitsluitend op grond van een schadevergoedingsregeling op grond van de Waterwet voor vergoeding in aanmerking te laten komen. Daartoe zal er in de Waterwet een voorrangsregeling kunnen worden opgenomen op grond waarvan schade die voortvloeit uit de aanwijzing, aanleg of wijziging en ingebruikname van bergingsgebieden uitsluitend via de

---

145 Zie ook Van den Broek en Groothuijse 2008, p. 156.

146 Zie art. 12 lid 4 van het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel 2008, te raadplegen op <www.verkeerenwaterstaat.nl>.

147 Zo kan het waterschap bereid zijn tot vergoeding van slechts een gedeelte van de door B&W uitgekeerde planschadevergoeding.

regeling van art. 7.11 Waterwet wordt vergoed.[148] Dat heeft als bijkomend voordeel dat de schade die een benadeelde lijdt ten gevolge van de aanwijzing van een bergingsgebied, de inrichting van een bergingsgebied en de regulering van gebruiksmogelijkheden in het bergingsgebied, zijn verzoek om schadevergoeding kan indienen bij dezelfde beheerder, waarop bovendien dezelfde procedureregels van toepassing zijn.

*11.4.6.2 Het buitendijks brengen van binnendijkse gebieden*

Ook ten aanzien van binnendijkse gronden die door de verlegging van een waterkering buitendijks zijn komen te liggen, waarmee zij deel zijn gaan uitmaken van een oppervlaktewaterlichaam, geldt voor de rechthebbende ingevolge art. 5.21 Waterwet de plicht om wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of berging van oppervlaktewater te dulden. Voor de activering van de duldplicht is anders dan bij bergingsgebieden geen aanwijzing nodig,[149] maar zal de waterbeheer veelal wel een projectplan als bedoeld in art. 5.4 Waterwet moeten vaststellen. Voor de uitvoering van het projectplan zal echter veelal ook een planologische besluit nodig zijn, zodat zich ook in dat geval een samenloop van schadeveroorzakende besluiten kan voordoen. Om de in de vorige paragraaf genoemde redenen verdient het mijns inziens de voorkeur om de schade die voortvloeit uit het van toepassing worden van de gedoogplicht in dat geval toe te rekenen aan het projectplan, zodat op deze schade art. 7.11 Waterwet van toepassing is. Ook in dit geval zou een wettelijke voorrangsregeling uitkomst kunnen bieden.

---

[148] Vgl. art. 20d Tracéwet. Inmiddels is in het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet ook een voorrangsregeling met een dergelijke strekking geïntroduceerd. Zie art. 1.10 sub AG (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 2) en de toelichting bij deze bepaling (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 858, nr. 3, p. 36-37). In de inspraakversie van Invoeringswet Waterwet, waarvan in dit boek is uitgegaan, was een dergelijke voorrangsregeling nog niet opgenomen.

[149] Of bepaalde gronden behoren tot een oppervlaktewaterlichaam moet worden beoordeeld aan de hand van feitelijke criteria, waarbij volgens de memorie van toelichting moet worden aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad over de uitleg van het begrip 'oppervlaktewater' uit de WVO (oud). Zie *Kamerstukken II* 2006/07, nr. 3, p. 88 en HR 30 november 1982, *AB* 1983, 265, waarin als oppervlaktewater wordt aangemerkt 'een – anders dan louter incidenteel aanwezige – aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin zodanige massa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen en een niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een ter berging van afval gegraven bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.' De Afdeling heeft zich bij de uitleg van de Hoge Raad van het begrip oppervlaktewater aangesloten: ABRvS 20 november 2002, zaaknr. 200105188/1.

#### *11.4.6.3 Volledige schadevergoeding of nadeelcompensatie bij de aanwijzing van bergingsgebieden?*

Zoals reeds in paragraaf 11.4.2 is betoogd, dient de schade die het gevolg is van het opleggen van een gedoogplicht volledig te worden vergoed. Het directe gevolg van de aanwijzing als bergingsgebied of de teruglegging van een waterkering is dat er voor de rechthebbende ten aanzien van gronden die als bergingsgebied zijn aangewezen, respectievelijk de voorheen binnendijks gelegen gronden die tot een oppervlaktewaterlichaam zijn gaan behoren, van rechtswege de plicht ontstaat om wateroverlast en overstromingen te dulden. Omdat de waterbeheerder daarmee een exclusief gebruiksrecht krijgt om deze gronden te laten inunderen, dient daartegenover naar mijn oordeel een volledige schadevergoeding te staan. Zulks dient ten behoeve van de rechtszekerheid naar mijn oordeel dan ook uitdrukkelijk in art. 7.11 Waterwet tot uitdrukking te worden gebracht.

#### *11.4.6.4 Schadevergoeding bij de inundatie van bergingsgebieden en voorheen binnendijkse gebieden*

Niet alleen kunnen de aanwijzing en inrichting van bergingsgebieden, alsmede de regulering van gebruiksmogelijkheden in bergingsgebieden tot schade leiden, ook de daadwerkelijke ingebruikname respectievelijk het in gebruik raken van een bergingsgebied kan schade voor de rechthebbende ten aanzien van de grond tot gevolg hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schade aan gewassen, bebouwing en de structuur van de grond. Voor zover de inundatie van een bergingsgebied geschiedt door een feitelijk handeling van de waterbeheerder in het kader van de rechtmatige uitoefening van zijn waterbeheertaak, komt deze schade op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking. Dat is eveneens het geval wanneer het bergingsgebied zodanig is ingericht dat het bij een bepaald waterpeil zonder verdere handeling of besluit van de waterbeheerder inundeert en bij de inundatie van voorheen binnendijkse gebieden die door een dijkverlegging zijn gaan behoren tot een oppervlaktewaterlichaam.[150]

Om er geen twijfel over te laten bestaan dat de schade die het gevolg is van het in het kader van het waterbeheer laten inunderen van bergingsgebieden en buitendijks gebrachte gebieden – ook als daarvoor geen direct voorafgaande handeling van de waterbeheerder nodig is – op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking komt, is bij nota van wijziging art. 7.12 Waterwet aan het wetsvoorstel Waterwet toegevoegd.[151] De schadeoorzaak is in dat geval dus geen feitelijke handeling of besluit van de waterbeheerder, maar het projectplan van de waterbeheerder tot verlegging van de waterkering ten gevolge waarvan het voorheen binnendijkse gebied buitendijks wordt gebracht, waardoor het gebied deel gaat uitmaken van een oppervlaktewaterlichaam.

---

[150] Zie art. 7.12 Waterwet.

[151] Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 39.

*11.4.6.5 Aankoopplicht op verzoek van rechthebbende?*

Indien de inundatiefrequenties van een bergingsgebied relatief laag zijn, is het lastig om de waardevermindering van de grond te bepalen. Van Ravels en ook de CAW pleiten ervoor om voor deze gevallen een bijzondere regeling in het leven te roepen op grond waarvan de watersysteembeheerder de gronden van een eigenaar of rechthebbende op zijn verzoek overneemt.[152] Daarbij is van belang dat de afwijzing van een verzoek om onteigening door de grondeigenaar of rechthebbende aan de watersysteembeheerder niet een bij de bestuursrechter appellabel besluit is. Het onteigeningsbesluit is namelijk geplaatst op de negatieve lijst als bedoeld in art. 8:5 lid 1 Awb.

De voorgestelde regeling houdt kort gezegd in dat de Waterwet of de watersysteembeheerder de grondeigenaar of rechthebbende op voorhand (gedurende 30 jaar) de garantie geeft dat zijn onroerende zaken zullen worden overgenomen tegen de vergoeding van de werkelijke marktwaarde op het moment van vervreemding wanneer de grondeigenaar of rechthebbende daarom verzoekt. De watersysteembeheerder kan deze gronden vervolgens weer vervreemden aan de verkoper of een andere koper. Omdat op deze gronden een plicht rust om wateroverlast en overstromingen te dulden, zal de marktwaarde daarvan lager liggen. Aangezien de koper daarvan op het moment van aankoop op de hoogte is (of kan zijn), heeft hij in beginsel geen recht meer op schadevergoeding. Het verschil in marktwaarde is de schade die voor rekening van de watersysteembeheerder komt. Met de verkoop van de gronden aan de watersysteembeheerder wordt de waardevermindering van de gronden verdisconteerd, zodat deze door toekomstige eigenaren niet meer kan worden geclaimd.

## 11.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is onderzocht op welke wijze benadeelden de schade die zij ten gevolge van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen lijden, kunnen verhalen. De nadeelcompensatieregeling van de Waterwet geeft daarvoor het juridische kader. Deze regeling is, zo blijkt ook uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet, geschoeid op de leest van het égalitébeginsel. Op grond van dit beginsel komt niet alle schade voor vergoeding in aanmerking, maar slechts die schade die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico (abnormale last) en slechts op een beperkte groep burgers (speciale last) drukt.

Op schade die het gevolg is van onrechtmatige overheidshandelingen is de regeling van art. 7.11 Waterwet niet van toepassing, zodat benadeelden voor het verhaal van deze schade zijn aangewezen op de burgerlijke rechter. Een andere mogelijkheid is dat zij een zelfstandig schadebesluit uitlokken. Wanneer het schadeveroorzakende besluit, afgezien van het schadevergoedingsaspect, wat

[152] CAW-advies 2007, p. 9.

betreft inhoud en totstandkoming rechtmatig is, maar enkel onrechtmatig is omdat ten onrechte niet in nadeelcompensatie is voorzien, is de nadeelcompensatieregeling echter wel van toepassing, zo moet uit de memorie van toelichting worden afgeleid. Voor zover het ten onrechte niet aanbieden van compensatie onrechtmatig is, kan nadeelcompensatie ook bij de civiele rechter worden geclaimd. De benadeelde zal dan moeten stellen dat het besluit of de feitelijke handeling jegens hem onrechtmatig is, omdat het nadeel dat hij daarvan ondervindt niet of onvoldoende is gecompenseerd.
Voor onherroepelijke schadeveroorzakende besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, is de civielrechtelijke weg echter afgesloten. Een vordering uit onrechtmatige daad zal in dat geval namelijk afketsen op de formele rechtskracht van het schadeveroorzakende besluit, hetgeen betekent dat de civiele rechter het schadeveroorzakende besluit wat betreft totstandkoming en inhoud voor rechtmatig zal houden. De Hoge Raad gaat er in zijn jurisprudentie vanuit dat de beslissing omtrent nadeelcompensatie moet worden meegenomen als onderdeel van het schadeveroorzakende besluit, zodat ook dat onderdeel formele rechtskracht verkrijgt wanneer het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden.

Belangrijke doelstelling van de nadeelcompensatieregeling is dat het schadevergoedingsvraagstuk kan worden losgekoppeld van het schadeveroorzakende besluit en kan worden doorgeschoven naar een afzonderlijke besluitvormingsprocedure. De gedachte is dat de besluitvorming en uitvoering van bijvoorbeeld projectplannen daardoor spoediger kunnen verlopen. Volgens de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Waterwet zal een definitief besluit over schadevergoeding bij appellabele besluiten pas kunnen worden genomen indien het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden. Dat zal mijns inziens echter niet in alle gevallen mogelijk zijn. Een schadeveroorzakend besluit kan namelijk dusdanig grote nadelige gevolgen voor benadeelden hebben, dat het onder verwijzing naar de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet doorschuiven van het schadevergoedingsaspect naar een later moment in strijd komt met art. 3:4 lid 2 Awb. In die gevallen zal reeds bij het nemen van dat schadeveroorzakende besluit duidelijkheid moeten worden verschaft over de omvang van de toe te kennen schadevergoeding. In het waterbeheer zal er dan ook nog een rol zijn weggelegd voor het onzelfstandig schadebesluit. Die rol kan mogelijk worden verkleind door het vaststellen van een voorschotregeling op grond waarvan benadeelden alvast een voorschot kunnen krijgen op de uiteindelijk toe te kennen nadeelcompensatie. Een voorschotregeling kan er voor zorgen dat de rechter het loskoppelen en doorschuiven van de schadevergoedingsvraag naar een afzonderlijke procedure minder snel onaanvaardbaar zal achten.

Geconcludeerd kan worden dat de nadeelcompensatie over het algemeen aan art. 14 Grondwet en art. 1 EP voldoet. Deze bepalingen eisen immers geen volledige schadevergoeding bij het opleggen van gedoogplichten en het reguleren van activiteiten met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen.

Tegenover schade die voortvloeit uit voor rechthebbende geldende gedoogplichten zou echter een volledige schadevergoeding moeten staan, omdat daarbij sprake is van een gedeeltelijke ontneming van het exclusieve gebruiksrecht van de eigenaar of rechthebbende. De gedoogplicht kent het recht toe aan de watersysteembeheerder om gebruik te maken van eigendom, waardoor een deel van het eigendomsrecht als het ware wordt ontnomen. In zoverre zou kunnen worden gesproken van een 'publiekrechtelijk' zakelijk recht. Een volledige schadevergoeding sluit ook aan bij de regeling in andere gedoogwetten en de jurisprudentie daaromtrent. Ten behoeve van de rechtszekerheid voor benadeelden verdient het mijns inziens dan ook aanbeveling om in de Waterwet uitdrukkelijk tot uidrukking te brengen dat bij schade die het gevolg is van gedoogplichten wordt voorzien in een volledige schadevergoeding.
Een gedoogplicht verschilt in dat opzicht van de regulering van eigendom. Bij regulering van het eigendomsrecht wordt immers geen gebruiksrecht voor de watersysteembeheerder in het leven geroepen, maar kan het eigendomsrecht ten behoeve van het algemeen belang worden beperkt. In zoverre kan worden volstaan met een nadeelcompensatieregeling gebaseerd op het égalitébeginsel, waarbij niet alle schade voor vergoeding in aanmerking komt maar slechts die schade die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico (abnormale last) en slechts op een beperkte groep burgers (speciale last) drukt. Dat zal per geval moeten worden bepaald. Is eenmaal duidelijk dat er van een speciale en abnormale last sprake is, dan zal nog moeten worden beoordeeld in hoeverre de schade in de risicosfeer van de benadeelde is gelegen. Daarbij speelt de passieve en actieve risicoaanvaarding een belangrijke rol. Indien en voor zover een benadeelde wist of redelijkerwijs behoorde te weten dat de schade zou intreden, had hij daarop zijn handelen moeten afstemmen. Indien hij dat niet heeft gedaan, dan blijft de schade voor zijn eigen risico.
Indien het gaat om regulering door middel van een verbod waarvan ontheffing mogelijk is of om een vergunningenstelsel, is het lastig om op voorhand de omvang van de schade te bepalen. Pas wanneer beslist is op de aanvraag om een vergunning of ontheffing, kan de omvang van de geleden schade worden bepaald. In beroepsprocedures tegen de goedkeuring van de keur wordt dan ook veelal geoordeeld dat een verbod in de keur op zichzelf niet onevenredig is omdat er nog ontheffing van dat verbod mogelijk is.
Zoals betoogd in hoofdstuk 8, worden activiteiten met betrekking tot watersystemen en activiteiten binnen reserveringszones met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen gereguleerd in het waterspoor en niet in het ruimtelijke spoor. Op de schade die daaruit voortvloeit is dus de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet en niet de planschadevergoedingsregeling van art. 6.1 Wro van toepassing.

Ten aanzien van de aanwijzing, aanleg en ingebruikname van bergingsgebieden moeten verschillende grondslagen voor schadevergoeding worden onderscheiden. Voor zover het gaat om de regulering van grondgebruik binnen het bergingsgebied met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen en de gedoogplicht om de aanleg of wijziging van bergingsgebieden te

gedogen, is er geen verschil met de aanleg en wijziging van andere waterstaatswerken. Voor beide schadeoorzaken is art. 7.11 Waterwet van toepassing, met dien verstande dat voor schade die het gevolg is van een opgelegde gedoogplicht voor de aanleg of wijziging van het bergingsgebied sprake zou moeten zijn van een volledige schadevergoeding.
Dat is anders bij de aanwijzing van bergingsgebieden, omdat door die aanwijzing ingevolge art. 5.21 Waterwet van rechtswege de plicht ontstaat voor rechthebbenden van gronden binnen deze gebieden om wateroverlast en overstromingen te dulden. Deze gronden kunnen door de aanwijzing als bergingsgebied in waarde dalen, waardoor de rechthebbenden schade kunnen lijden. Omdat de waardedaling het gevolg is van de op de gronden rustende duldplicht (of een voor de watersysteembeheerder bestaand gebruiksrecht), zal deze volledig moeten worden vergoed.
Problematisch is dat het leggerbesluit en het planologische besluit beide noodzakelijk zijn voor het in het leven roepen van de duldplicht, zodat beide besluiten de daaruit voortvloeiende schade veroorzaken. Op deze schade is zowel art. 6.1 Wro als art. 7.11 Waterwet van toepassing, zodat de benadeelde de keuze heeft op welke regeling hij een beroep doet. Sinds de inwerkingtreding van de Wro verschillen deze regelingen niet meer, zodat dat in zoverre geen probleem is.
Om redenen van uniformiteit en rechtszekerheid verdient het aanbeveling om op de vergoeding van schade die het gevolg is van de aanwijzing van bergingsgebieden de nadeelcompensatieregeling van toepassing te verklaren die daarvoor het meest in aanmerking komt. Aangezien bergingsgebieden ter verwezenlijking van de beheeropgave van de watersysteembeheerder worden gecreëerd, ligt art. 7.11 Waterwet daarbij het meest voor de hand. Dat voorkomt bovendien dat gemeentebesturen de op grond van art. 6.1 Wro uitgekeerde planschadevergoeding moeten gaan verhalen op de watersysteembeheerder, waardoor onenigheid zou kunnen ontstaan over de hoogte van de het op de beheerder te verhalen bedrag. Een ander belangrijk voordeel van verhaal via art. 7.11 Waterwet is dat de benadeelde zijn verzoek bij hetzelfde orgaan kan indienen als de schade die hij lijdt te gevolge van de regulering van de gebruiksmogelijkheden in het bergingsgebied.
Ook door de ingebruikname van het bergingsgebied kan schade optreden. Zo kan de grond worden verontreinigd en kunnen gewassen worden beschadigd. Ook deze schade komt op grond van art. 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking. De schade die de watersysteembeheerder door de ingebruikname van het bergingsgebied veroorzaakt, dient eveneens volledig te worden vergoed.

Deel VI

# Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 12

# Conclusies en aanbevelingen

## 12.1 INLEIDING

Om wateroverlast en overstromingen te voorkomen of te beperken, moeten watersystemen kunnen worden aangepast en zullen handelingen die de kans op wateroverlast en overstromingen vergroten moeten kunnen worden geweerd. Watersystemen zullen met andere woorden zodanig moeten worden beheerd dat een acceptabel beschermingsniveau tegen wateroverlast en overstromingen wordt geboden. Om watersystemen of de daarvan deel uitmakende waterstaatswerken te kunnen beheren, is een publiekrechtelijk instrumentarium nodig dat de nodige instrumenten verschaft om dat beheer ook uit te kunnen voeren. Dit publiekrechtelijke instrumentarium wordt geboden door de Waterwet, de Waterschapswet en de op deze wetten gebaseerde regelgeving. De toepassing van het publiekrechtelijke instrumentarium moet zijn gericht op een van de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen, waaronder in onderdeel a expliciet de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen wordt genoemd. Tevens wordt in deze wetten het beheer van de watersystemen aan verschillende overheden opgedragen. Het beheer van de hoofdwatersystemen, zoals de grote rivieren en de kust, is, met uitzondering van de meeste primaire waterkeringen, in het Waterbesluit aan het Rijk opgedragen. Het beheer van de watersystemen of onderdelen daarvan dat niet aan het Rijk is opgedragen, dient met in achtneming van art. 2 lid 2 Waterschapswet bij provinciale verordening aan de waterschappen te worden opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Het beheer van de meeste primaire waterkeringen en het beheer van de regionale watersystemen is aan de waterschappen opgedragen.
Bij of krachtens de Waterwet dienen normen voor wateroverlast en overstromingen te worden vastgesteld die aangeven op welk beschermingsniveau de watersystemen moeten zijn ingericht. De normen worden vastgesteld door de vertegenwoordigende organen van de algemene democratie, aangezien zij onder meer op basis van een kosten-batenanalyse zullen moeten bepalen in welke mate de maatschappij moet worden beschermd tegen wateroverlast en overstromingen. Daarbij wordt uitgegaan van de overstromingsrisicobenadering (risico = kans x gevolg). Dat wil zeggen dat bij de vaststelling van de normen gedifferentieerd wordt naar gebieden, waarbij naar gelang gebieden een hoger aantal potentiële slachtoffers kennen en een grotere potentiële vermogensschade, als gevolg van een overstroming of wateroverlast, strengere normen kunnen worden vastgesteld. Tevens zullen andere maatschappelijke belangen, zoals ecologie en ruimtelijke ordening, bij de vaststelling van de normen worden betrokken.

Op de beheerders van de watersystemen rust de zorgplicht om de bij hen in beheer zijnde watersystemen overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde normen in te richten en ingericht te houden. De normen geven derhalve de omvang van de zorgplicht van de beheerder aan. Deze zorgplicht is in dit boek omschreven als de *waterbeheeropgave*. Deze is van belang in het kader van aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van wateroverlast en overstromingen. Indien een watersysteem namelijk niet aan de normen voldoet, is dat een indicatie dat de beheerder niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan. Indien een benadeelde wateroverlast- of overstromingsschade lijdt en hij de watersysteembeheerder daarvoor aansprakelijk stelt wegens de veronachtzaming van zijn zorgplicht, is het aan de watersysteembeheerder om aannemelijk te maken dat hij zijn zorgplicht niet heeft veronachtzaamd of dat een veronachtzaming van zijn zorgplicht hem niet kan worden toegerekend. Het wettelijke normenstelsel voor wateroverlast en overstromingen van de Waterwet biedt de rechter meer en concrete handvatten om te beoordelen of de beheerder aan zijn zorgplicht heeft voldaan. Het is dan ook aannemelijk dat een beheerder in overschrijdingssituaties door de rechter sneller aansprakelijk zal worden gehouden voor wateroverlast- of overstromingsschade dan vóór de inwerkingtreding van de Waterwet het geval was.

De onderzoeksvraag die in dit boek centraal staat is de vraag in hoeverre de waterbeheeropgave met behulp van het publiekrechtelijke instrumentarium, waarin de Waterwet en de Waterschapswet voorzien, kunnen worden verwezenlijkt en op welke wijze eventuele tekortkomingen bij het gebruik van dit instrumentarium kunnen worden weggenomen.

Teneinde deze vraag te beantwoorden is onderscheid gemaakt tussen de *actieve* en de *consoliderende beheeropgave.* Er is sprake van een *actieve waterbeheeropgave* indien een watersysteem niet is ingericht overeenkomstig de daarvoor geldende norm. Op de beheerder van het desbetreffende watersysteem rust in dat geval een zorgplicht om een of meer waterstaatswerken te wijzigen of aan te leggen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verleggen of versterken van waterkeringen en het aanleggen of het verruimen van oppervlaktewaterlichamen of bergingsgebieden.
De *consoliderende waterbeheeropgave* ziet op de zorgplicht van de beheerder om de bij hem in beheer zijnde watersystemen overeenkomstig de norm ingericht te houden of te voorkomen dat een bestaande overschrijding van de normen verder toeneemt. Het gaat daarbij om het weren van activiteiten die (kunnen) leiden tot een overschrijding van de normen, zoals bijvoorbeeld het bouwen in of op waterstaatswerken of het graven in waterstaatswerken.
Het onderscheid tussen beide beheeropgaven is in juridisch opzicht van belang, omdat de beheerder voor de fysieke (her)inrichting overeenkomstig de normen een ander publiekrechtelijk instrumentarium zal moeten inzetten dan voor het weren van normoverschrijdende activiteiten. Beide beheeropgaven hebben een duidelijke relatie met elkaar. Voor zover de beheerder er niet in slaagt om

normoverschrijdende activiteiten te weren, zal zijn actieve beheeropgave in omvang toenemen.

## 12.2 BELEIDSMATIGE VERANKERING VAN DE BEHEEROPGAVE EN DE AFSTEMMING MET RUIMTELIJKE BELEIDSPLANNEN

Voor zover de watersystemen niet aan de normen voldoen, zullen de beheerders van die watersystemen in hun beheerplannen moeten aangeven welke maatregelen zij binnen welke termijn van plan zijn te treffen om het watersysteem overeenkomstig de normen in te richten en welk publiekrechtelijk instrumentarium zij daarvoor willen inzetten (actieve beheeropgave). Daarnaast dienen de beheerders in het beheerplan op te nemen op welke wijze zij normoverschrijdende activiteiten willen weren (consoliderende beheeropgave). Het plan heeft vooral de functie van instructienorm voor de watersysteembeheerders zelf, maar het biedt belanghebbenden tevens inzicht in hetgeen zij mogen verwachten van het te voeren beheer. Bij de uitoefening van bevoegdheden door het waterschapsbestuur kan het beheerplan over de band van het motiverings- en vertrouwensbeginsel wel zelfbinding bewerkstelligen, in die zin dat het waterschapsbestuur een afwijking van het beheerplan zal moeten motiveren. Afhankelijk van de concreetheid waarmee de beleidsuitspraken over het gebruik van een bepaalde bevoegdheid zijn geformuleerd, is niet uitgesloten dat deze beleidsuitspraken kunnen worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb, waarvan afwijking alleen in bijzondere omstandigheden is toegestaan.

Waterschapsbesturen zullen bij de vaststelling van hun beheerplannen rekening moeten houden met het nationale en het regionale waterplan. Doen zij dat niet, dan kunnen de Minister van V&W en het provinciebestuur de waterschapsbesturen daartoe dwingen door het geven van een bindende aanwijzing (art. 3.12 en 3.13 Waterwet) of het stellen van algemene regels (art. 3.11 Waterwet).
Het zal veelal niet nodig zijn om deze toezichtsinstrumenten in te zetten, aangezien de beheerplannen van de waterschapsbesturen moeten worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Goedkeuring kan niet alleen worden onthouden wanneer het beheerplan in strijd is met het regionale of nationale waterplan, maar eveneens wegens strijd met het ruimtelijke beleid. Met het provinciale goedkeuringsinstrument kan derhalve niet alleen verticale doorwerking van de strategische waterplannen naar de beheerplannen worden bewerkstelligd, maar tevens een horizontale doorwerking van het ruimtelijke beleid in de beheerplannen van de waterschappen.

*Aanbeveling I: Om tegenstrijdigheden tussen beheerplannen en ruimtelijke plannen te voorkomen, dienen gedeputeerde staten bij hun besluit omtrent goedkeuring van het beheerplan de ruimtelijke consequenties daarvan uitdrukkelijk te betrekken. In geval van strijdigheid van het beheerplan met het ruimtelijke beleid zullen gedeputeerde staten in het besluit omtrent goedkeuring tot uitdrukking moeten brengen aan welk beleid zij de voorkeur geven; het beheer-*

*plan of het ruimtelijke beleid. Hebben zij de voorkeur voor het ruimtelijke beleid dan zullen zij goedkeuring aan het beheerplan moeten onthouden. Hebben zij de voorkeur voor het in het beheerplan opgenomen watersysteembeleid, dan is de strijdigheid met het ruimtelijke beleid geen reden om goedkeuring aan het beheerplan te onthouden.*

*Aanbeveling II: De bestuursrechter dient bij de toetsing van besluiten van gedeputeerde staten die zij op grond van zowel de Waterwet als de Wro nemen betekenis toe te kennen aan het besluit omtrent goedkeuring van het beheerplan. Dit betekent dat gedeputeerde staten niet zonder deugdelijke motivering van hun besluit omtrent goedkeuring van het beheerplan kunnen afwijken.*

Het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten zou naar mijn oordeel dan ook betekenis moeten hebben voor de wijze waarop gedeputeerde staten hun bevoegdheden op grond van de Wro uitoefenen. Met de goedkeuring van een beheerplan brengen zij immers tot uitdrukking dat zij kunnen instemmen met de in dat plan gemaakte beleidskeuzes, waaronder ook de planologische aanvaardbaarheid. Voor zover gedeputeerde staten bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro afwijken van de in het beheerplan gemaakte planologische keuzes, zullen zij die afwijking naar mijn oordeel moeten motiveren. Indien ook de bestuursrechter deze lijn volgt bij de beoordeling van planologische besluiten van gedeputeerde staten, zullen gedeputeerde staten worden aangezet om bij de goedkeuring van beheerplannen tevens de planologische aanvaardbaarheid van het beheerplan te beoordelen. Daardoor ontstaat voor waterschapsbesturen, gemeentebesturen en derden meer duidelijkheid over het beleid dat het provinciebestuur voorstaat.

De Waterwet voorziet op nationaal en provinciaal niveau in horizontale doorwerking van de strategische waterplannen naar het strategische ruimtelijke beleid. De ruimtelijke aspecten van een strategisch waterplan worden door de Waterwet namelijk aangemerkt als structuurvisie in de zin van de Wro. Of het ruimtelijke beleid daardoor ook feitelijk wordt afgestemd op het strategische waterplan, is daarmee nog niet gezegd, omdat er meerdere mogelijk tegenstrijdige structuurvisies naast elkaar kunnen bestaan zonder een wettelijke verplichting om deze op elkaar af te stemmen. Om tegenstrijdigheden in het ruimtelijke beleid te voorkomen, zal bij de vaststelling van strategische waterplannen rekening moeten worden gehouden met reeds vastgestelde structuurvisies.

Het verdient aanbeveling om het beleid in waterplannen (en structuurvisies) zo concreet en duidelijk mogelijk te formuleren, zodat de kans op afwijkende plannen en besluiten van waterbeheerders en organen met bevoegdheden op grond van de Wro zo klein mogelijk kan worden gehouden. Een duidelijk, eenduidig en goed op elkaar afgestemd ruimtelijk en waterhuishoudkundig beleid kan voorkomen dat besluiten die ter uitvoering van dat beleid door de bevoegde organen en waterbeheerders worden genomen, conflicteren. De provincie heeft daarbij als toezichthouder van zowel de waterschappen als

gemeenten en als beleidsmaker en normsteller in het Wro- en waterspoor een cruciale coördinerende rol.
Ook de regionale waterplannen en de beheerplannen die betrekking hebben op hetzelfde (deel)stroomgebied dienen op (deel)stroomgebiedniveau op elkaar te worden afgestemd. Die afstemming is nodig omdat de overheden die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer en het toezicht daarop niet op de schaal van (deel)stroomgebieden zijn ingericht, terwijl, gelet op de Richtlijn overstromingsrisico's, dit risicobeheer op (deel)stroomgebiedniveau dient te worden gevoerd. Bij de goedkeuring van beheerplannen van de waterschapsbesturen dienen gedeputeerde staten op deze onderlinge afstemming van beheerplannen acht te slaan.

Geconcludeerd kan worden dat met behulp van het planstelsel van de Waterwet de nodige verticale en horizontale afstemming tussen het ruimtelijke beleid en het beleid ter zake van de voorkoming van wateroverlast en overstromingen kan worden gefaciliteerd. Daarbij kan het op strategisch niveau horizontaal afgestemde nationale en provinciale beleid ook op verticale wijze doorwerken naar de plannen en besluiten van de organen van het waterschap en de gemeente. Voor een goede doorwerking van het nationale en provinciale water- en ruimtelijke ordeningsbeleid opgenomen in waterplannen en structuurvisies is wel van belang dat de organen van Rijk en provincie bij een doorkruising van dat beleid door plannen of besluiten van lagere overheden gebruikmaken van hun toezichtbevoegdheden uit de Wro respectievelijk de Waterwet. Voor zover een nationaal of provinciaal waterplan ruimtelijke consquenties heeft is dat beleid van rechtswege een structuurvisie in de zin van de Wro. Een dreigende doorkruising van het ruimtelijk relevante beleid uit het waterplan is daarmee tevens een dreigende doorkruising van een structuurvisie. Ter voorkoming van een doorkruising van dit ruimtelijk relevante waterbeleid door plannen of besluiten van waterschaps- of gemeentebesturen kunnen dan ook de toezichtbevoegdheden uit zowel de Waterwet als de Wro worden aangewend

De Europese Richtlijn overstromingsrisico's (Ror) verplicht tot een zesjaarlijkse beoordeling van het overstromingsrisico en het vastleggen van doelen en maatregelen in overstromingsrisicobeheerplannen. Deze zesjaarlijkse cyclus is hoofdzakelijk door middel van het Waterbesluit in het planstelsel van de Waterwet geïmplementeerd. Niet geheel duidelijk is echter hoe de zesjaarlijkse toetsingscyclus van plannen zich verhoudt tot de periodieke beoordelingen van waterkeringen, de beveiliging tegen overstromingen en de doeltreffendheid en de effecten van de normen voor wateroverlast en overstromingen, waartoe de Waterwet verplicht. De twaalfjaarlijkse beoordeling van de doeltreffendheid van de normen, waartoe art. 2.13 Waterwet verplicht, lijkt in ieder geval niet met de zesjaarlijkse toetsing uit de Ror te corresponderen.

*Aanbeveling III: Het verdient aanbeveling aan de wetgever om in de Waterwet en/of het Waterbesluit de verhouding tussen de zesjaarlijkse cyclus waartoe de Ror verplicht en de periodieke beoordelingsverplichtingen die op grond van de*

*Waterwet moeten worden verricht, te verduidelijken en zo mogelijk op elkaar af te stemmen.*

*Aanbeveling IV: Gelet op de Ror en art. 4.6 lid 1 Waterwet verdient het aanbeveling om alle beleidsvoornemens voor de voorkoming van wateroverlast en overstromingen in de strategische waterplannen op te nemen, zodat de ruimtelijke aspecten van dit beleid als structuurvisies doorwerken naar het ruimtelijke spoor.*

Hoewel beheerplannen niet van rechtswege als structuurvisie worden aangemerkt, verdient het aanbeveling dat de watersysteembeheerder in zijn beheerplannen alle beleidsvoornemens voor de voorkoming van wateroverlast opneemt. Hierdoor is namelijk een integrale benadering van het gehele watersysteembeleid mogelijk en is publieke participatie en zesjaarlijkse herziening van het beleid gegarandeerd. Tegen de beleidsvoornemens uit de beheerplannen van de waterschappen is zelfs (indirect) rechtsbescherming mogelijk, aangezien tegen de goedkeuring van het beheerplan door gedeputeerde staten voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. De rechtsbeschermingsmogelijkheid tegen de goedkeuring van het beheerplan moet niet overschat worden. De rechter toetst het besluit omtrent goedkeuring namelijk terughoudend.

*Aanbeveling V: Het verdient aanbeveling dat de watersysteembeheerders alle beleidvoornemens die zij in het kader van de verwezenlijking van hun beheeropgave hebben in hun beheerplannen opnemen.*

## 12.3 PUBLIEKRECHTELIJK INSTRUMENTARIUM VOOR DE VERWEZENLIJKING VAN DE ACTIEVE BEHEEROPGAVE

### 12.3.1 PROJECTPLANNEN VOOR DE AANLEG EN WIJZIGING VAN WATERSTAATSWERKEN

Voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder moet deze een projectplan vaststellen, waarin het werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd moet worden beschreven. Eveneens dienen in het projectplan de voorzieningen te worden beschreven waarmee eventuele nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk ongedaan worden gemaakt of beperkt. Deze compenserende en mitigerende voorzieningen maken onderdeel uit van het projectplan. De Waterwet voorziet niet in een bijzondere voorbereidings- of rechtsbeschermingsprocedure voor projectplannen waarop de projectprocedure niet van toepassing is, zodat op die projectplannen de regels van de Awb van toepassing zijn.

### 12.3.2 PROJECTPROCEDURE VOOR PROJECTPLANNEN

Voor de uitvoering van een projectplan heeft de beheerder veelal meerdere publiekrechtelijke toestemmingen van verschillende bestuursorganen nodig. Omdat voor het verkrijgen van deze publiekrechtelijke toestemmingen verschillende totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures gelden die voor iedere toestemming afzonderlijk moeten worden doorlopen, is de besluitvorming omtrent de aanleg en wijziging van waterstaatswerken zeer complex, ondoorzichtig en tijdrovend.
Evenals de Wet op de waterkering (Wwk) voorziet de Waterwet voor bepaalde projectplannen in een projectprocedure, waarmee alle besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan gecoördineerd worden voorbereid en waartegen gelijktijdig in eerste en enige aanleg beroep openstaat op de Afdeling bestuursrechtspraak. Gedeputeerde staten hebben een belangrijke rol in de projectprocedure. Zij dienen het projectplan goed te keuren, zijn verantwoordelijk voor de gecoördineerde voorbereiding van deze uitvoeringsbesluiten en kunnen de uitvoeringsbesluiten zo nodig in plaats van de bevoegde organen nemen.
De projectprocedure uit de Waterwet biedt een relatief snelle, efficiënte en eenvoudige besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedure voor de projectplannen, zonder dat dit ten koste gaat van de rechtsbescherming. De projectprocedure biedt echter niet alleen voordelen voor de watersysteembeheerder, maar ook voor derdebelanghebbenden, die tegen het projectbesluit rechtsmiddelen willen aanwenden. Zij hoeven dan immers niet de uiteenlopende totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures, die op de verschillende uitvoeringsbesluiten van toepassing zijn, afzonderlijk te doorlopen.
Art. 5.5 Waterwet verklaart de projectprocedure van toepassing op de aanleg en wijziging van primaire waterkeringen. Daarnaast biedt de Waterwet de mogelijkheid om bij of krachtens provinciale verordening de projectprocedure van toepassing te verklaren op de projectplannen van besturen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van niet-primaire waterkeringen en op andere waterkeringen van bovenlokale betekenis die met spoed op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht. Voor zover waterstaatswerken worden aangelegd of gewijzigd met het oog op de verwezenlijking van de waterbeheeropgave en daarnaast een of meer uitvoeringsbesluiten nodig zijn, zal daarvan naar mijn oordeel al snel sprake zijn. In zoverre worden aan het provinciebestuur weinig beperkingen opgelegd om de projectprocedure van toepassing te verklaren.
Gelet op de voordelen die de projectprocedure voor zowel de beheerder als belanghebbenden heeft, verdient het aanbeveling om aan de projectprocedure voor projectplannen die ter verwezenlijking van de beheeropgave worden vastgesteld een zo ruim mogelijk toepassingsbereik te geven. Daarbij is van belang dat de projectprocedure geen wettelijke (toetsings)kaders opzij zet en in beginsel geen verschuiving van bevoegdheden tot gevolg heeft. Alleen als het oorspronkelijk bevoegde orgaan niet wenst mee te werken aan de uitvoering van het projectplan, hebben gedeputeerde staten de bevoegdheid om met in achtneming van het wettelijk toetsingskader plaatsvervangend het uitvoeringsbesluit

te nemen. Die plaatsvervangende besluitbevoegdheid kan worden gerechtvaardigd door het bovenlokale belang dat is gemoeid met de verwezenlijking van de waterbeheeropgave.

*Aanbeveling VI: Geef de projectprocedure een zo ruim mogelijk toepassingsbereik.*

De projectprocedure is altijd van toepassing op projectplannen tot de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen, dus ook indien de rijksbeheerder dergelijke plannen vaststelt. Dat leidt mijns inziens tot de onwenselijke en merkwaardige consequentie dat de door de rijksbeheerder vastgestelde projectplannen moeten worden goedgekeurd door gedeputeerde staten en dat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten en deze benodigde uitvoeringsbesluiten plaatsvervangend kunnen nemen. De toepasselijkheid van de projectprocedure op rijksprojectplannen is bovendien niet te rijmen met de algemene instructiebevoegdheid die de rijksbeheerder uit hoofde van art. 3.11 Waterwet heeft ten aanzien van besluiten van gedeputeerde staten. De rijksbeheerder zou gedeputeerde staten namelijk een instructie kunnen geven om het rijksprojectplan goed te keuren. Het verdient dan ook aanbeveling om de projectplanverplichting voor de rijksbeheerder te laten vervallen. Het Rijk beschikt op grond van de Wro over instrumenten om rijkswaterstaatswerken aan te leggen of te wijzigen, waarbij eveneens kan worden voorzien in een gecoördineerde besluitvormingsprocedure (art 3.35 Wro). In die procedure is voor het planologische besluit geen goedkeuring van gedeputeerde staten nodig, is een aangewezen minister het coördinerende orgaan en hebben de ministers van VROM en V&W gezamenlijk de bevoegheid om de benodigde uitvoeringsbesluiten plaatsvervangend te nemen wanneer het oorspronkelijk bevoegde orgaan geen of onvoldoende medewerking verleent.

*Aanbeveling VII: Laat de projectplanverplichting voor de rijksbeheerder vervallen.*

Hoewel de projectprocedure van de Waterwet naar mijn oordeel een aanzienlijke versnelling en vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures met betrekking tot de aanleg of wijziging van waterstaatswerken tot gevolg heeft en om die reden mijns inziens een zo ruim mogelijk toepassingsbereik zou moeten hebben, is er op de wijze waarop de projectprocedure in de Waterwet is geregeld naar mijn oordeel wel het een en ander aan te merken. In hoofdstuk 5 zijn onduidelijkheden en omissies gesignaleerd en zijn aanbevelingen voor verbetering gedaan. Puntsgewijs zullen de aanbevelingen hieronder worden opgesomd.

*Aanbeveling VIII: Overige aanbevelingen met betrekking tot de projectprocedure*

a. *Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel verdient het aanbeveling dat de wetgever in de Waterwet de uitvoeringsbesluiten, de faciliterende besluiten en de besluiten tot vaststelling en goedkeuring van het projectplan afzonderlijk benoemt en duidelijk omschrijft. Bij de toepassing van de projectprocedure gelden voor deze besluiten namelijk bijzondere (procedure)regels. Door deze categorieën van besluiten duidelijk te omschrijven kan worden voorkomen dat misverstanden ontstaan over de toepasselijke (procedure)regels.*
b. *Gedeputeerde staten kunnen beslissen om uitvoeringsbesluiten bewust buiten de coördinatieregeling te houden. Het verdient aanbeveling de benodigde uitvoeringsbesluiten zorgvuldig te inventariseren, omdat het besluit tot goedkeuring van het projectplan, gelet op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot dijkversterkingsplannen in de zin van de Wwk, een aanzienlijke kans loopt om door de Afdeling wegens een onzorgvuldige voorbereiding te worden vernietigd indien een beroepsgerechtigde in beroep aanvoert dat een uitvoeringsbesluit over het hoofd is gezien.*
c. *De wetgever dient buiten twijfel te stellen dat de compenserende en mitigerende voorzieningen die in het projectplan zijn opgenomen integraal onderdeel uitmaken van dat plan, zodat de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van deze voorzieningen uitvoeringsbesluiten zijn waarop de projectprocedure van toepassing is.*
d. *De rechtsbescherming tegen projectplannen wijkt af van art. 6:13 Awb en de uitleg die de Afdeling daaraan heeft gegeven. Belanghebbenden die geen zienswijzen naar voren hebben gebracht tegen het ontwerp-projectplan kunnen namelijk beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak instellen tegen het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten zonder dat zij zienswijzen tegen het ontwerp-projectplan naar voren hebben gebracht. Gelet op een efficiënt verloop van de rechtsbeschermingsprocedure tegen het projectplan verdient het aanbeveling uitsluitend beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen tegen het goedkeuringsbesluit voor belanghebbenden die zienswijzen naar voren hebben gebracht omtrent het ontwerp-projectplan en voor belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij dat hebben nagelaten.*
e. *Bij provinciegrensoverschrijdende projectplannen waarop de projectprocedure van toepassing is, verdient het aanbeveling om de goedkeuringsbevoegdheid en taak om de voorbereiding van uitvoeringsbesluiten te coördineren aan hetzelfde college van gedeputeerde staten toe te kennen.*
f. *Niet duidelijk is of het voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk noodzakelijke besluit tot herziening van de legger een uitvoeringsbesluit is dat binnen de projectprocedure valt. Het verdient aanbeveling om in de Waterwet of in een toelichtend document duidelijk te maken of het besluit tot herzieing van de legger als een uitvoeringsbesluit in bovenbedoelde zin kan worden beschouwd.*

## 12.4 PLANOLOGISCHE TITEL VOOR DE UITVOERING VAN PROJECTPLANNEN

Geconstateerd is dat voor de uitvoering van projectplannen doorgaans een planologische toestemming van een gemeentelijk orgaan nodig is. Voor zover het projectplan in strijd is met het vigerende planologische regime, verdient het aanbeveling die toestemming te verlenen door middel van een projectbesluit in de zin van de Wro. Vanwege het beschikkingskarakter past het projectbesluit beter bij de projectprocedure dan een bestemmingsplan, waarin algemeen verbindende voorschriften over het gebruik van de grond en bouwwerken binnen het plangebied zullen worden gegeven. Met het projectbesluit wordt in planologische zin niet meer geregeld dan voor de uitvoering van het projectplan strikt noodzakelijk is, hetgeen uit efficiëntieoverwegingen te prefereren is. In een latere fase kan de gemeenteraad de ruimtelijke consequenties van de aanleg of de wijziging van het waterstaatswerk voor het projectplangebied en de directe omgeving in een bestemmingsplanregeling vastleggen.
Kan de voor de uitvoering van een projectplan benodigde planologische toestemming ook door de vaststelling van een bestemmingsplan worden verkregen, dan heeft dat tot gevolg dat gedeputeerde staten plaatsvervangend een bestemmingsplan kunnen vaststellen. Dat lijkt lastig verenigbaar met het systeem van de Wro waarin op provinciaal niveau uitsluitend de provinciale staten bevoegd zijn tot het vaststellen van inpassingsplannen.

*Aanbeveling IX: Breng in de Waterwet tot uitdrukking dat, evenals onder vigeur van de Wwk reeds het geval was, de planologische toestemming voor de uitvoering van een projectplan wordt verleend door middel van het projectbesluit in de zin van de Wro.*

Geconcludeerd is dat een afzonderlijke gemeentelijke planologische toestemming weinig toegevoegde waarde heeft, wanneer gedeputeerde staten de planologische aanvaardbaarheid van het projectplan bij het besluit omtrent goedkeuring van het projectplan hebben beoordeeld. Uit efficiëntieoverwegingen verdient het mijns inziens dan ook aanbeveling om het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten van rechtswege aan te merken als een gemeentelijk projectbesluit in de zin van art. 1.1 lid 1 sub f Wro. Daarmee kan worden voorkomen dat gemeentelijke organen de besluitvorming met betrekking tot projectplannen onnodig zouden kunnen vertragen, waarvan gedeputeerde staten reeds hebben geoordeeld dat het plan planologische aanvaardbaar is.
Omdat goedkeuring van projectplannen ingevolge art. 5.5 jo. art. 5.7 lid 1 Waterwet uitsluitend is vereist voor waterstaatswerken van bovenlokale betekenis, is een inbreuk op de gemeentelijke planologische bevoegdheden te rechtvaardigen. Op grond van de Wro zou het provinciebestuur immers eveneens bevoegdheden hebben om zonder medewerking van het gemeentebestuur projecten van bovenlokale betekenis te realiseren. De gemeentelijke organen houden de bevoegdheid om met inachtneming van het projectplan het grondgebruik binnen het projectplangebied te reguleren, zodat de inbreuk op de gemeen-

telijke bevoegdheden niet verder gaat dan nodig is voor de uitvoering van het projectplan.

*Aanbeveling X: Merk de goedkeuring van het projectplan van rechtswege aan als een gemeentelijk projectbesluit als bedoeld in de Wro.*

### 12.4.1 De aanleg of wijziging van bergingsgebieden

Een bergingsgebied is een bijzonder waterstaatswerk, waarbinnen rechthebbenden gehouden zijn om wateroverlast en overstromingen ten gevolge van tijdelijke waterberging te dulden. De Waterwet definieert een bergingsgebied als een krachtens de Wro voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied, dat als zodanig in de legger is opgenomen en geen oppervlaktewaterlichaam is. Voor het in het leven roepen van een bergingsgebied is dus zowel een aanpassing van de legger als een planologisch besluit nodig. Uit de Waterwet noch de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid of een projectbesluit tot de aanleg of wijziging van het bergingsgebied voldoende grondslag biedt om aan het planologische constitutieve vereiste te voldoen of dat die grondslag moet worden geboden door de vaststelling van een bestemmingsplan. Naar mijn oordeel biedt een projectbesluit daarvoor voldoende grondslag. Indien zou moeten worden gewacht totdat het projectbesluit tot de aanleg van het bergingsgebied in het bestemmingsplan is ingepast, is gedurende de inpassingstermijn de duldplicht van art. 5.21 Waterwet niet voor het gebied van toepassing. Dat zou de inzet van bergingsgebieden gedurende de inpassingstermijn onnodig kunnen bemoeilijken, terwijl de planologische toestemming voor het bergingsgebied met het projectbesluit reeds is gegeven.

*Aanbeveling XI: Stel in de Waterwet buiten twijfel dat de vereiste planologische grondslag voor een bergingsgebied kan worden geboden door een projectbesluit.*

### 12.4.2 Verkrijging van medewerking van derden voor de uitvoering van projectplannen

Voor zover voor de uitvoering van het projectplan gronden van derden nodig zijn, heeft de beheerder toestemming van de rechthebbende nodig om het projectplan uit te voeren. Hij zal die toestemming eerst moeten verkrijgen door middel van het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst met de grondeigenaar. Wil de grondeigenaar daaraan niet meewerken, dan zal de beheerder moeten bezien of hij de rechthebbende een gedoogplicht kan opleggen. Daartoe kan hij uitsluitend overgaan voor zover de belangen van de rechthebbende geen onteigening vorderen. De belangen van de rechthebbende vorderen onteigening als er voor hem geen noemenswaardig grondgebruik meer resteert. Is het opleggen van een gedoogplicht niet mogelijk, dan zal de beheerder tot onteigening moeten overgaan. In sommige gevallen is een gedoogplicht voor een goed beheer van het waterstaatswerk niet voldoende, maar acht de watersysteembe-

heerder het wenselijk de gronden in eigendom te hebben. Wanneer hij dat aannemelijk kan maken, hoeft de beheerder geen gedoogplicht op te leggen, maar kan hij tot onteigening overgaan indien de rechthebbende niet vrijwillig aan de eigendomsoverdracht van zijn gronden meewerkt.
Door de uitputtende regeling in de Waterwet van gedoogplichten met betrekking tot de aanleg, de wijziging, het onderhoud en het herstel van waterstaatswerken, is de inzet van het relatief ingrijpende en tijdrovende onteigeningsinstrument in veel gevallen niet nodig, maar kan worden volstaan met het opleggen of het inroepen van een gedoogplicht. Ten behoeve van onderhoudsstroken en werkterreinen zal het onteigeningsinstrument doorgaans niet hoeven te worden ingezet, omdat de eigendomsaantasting veelal tijdelijk is. Hetzelfde geldt voor bergingsgebieden. Gedurende de periode dat het bergingsgebied niet in gebruik is kunnen de gronden immers voor andere doeleinden worden gebruikt.

De uitvoering van een projectplan levert als zodanig geen onteigeningstitel in de zin van de Onteigeningswet op. Uit de lappendeken van specifieke onteigeningstitels zal de beheerder er één moeten kiezen. Voor zover voor dit onderzoek relevant kunnen titels II en IIa van de Onteigeningswet slechts worden gebruikt voor de aanleg, het herstel, het onderhoud of de versterking van waterkeringen en voor de verruiming van rijksrivieren. Wanneer het projectplan op de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken ziet, is de watersysteembeheerder op de zogenaamde bestemmingsplanonteigening van titel IV van de Onteigeningswet aangewezen. Op grond van die titel kan ook ten behoeve van een projectbesluit als bedoeld in de Wro het onteigeningsinstrument worden ingezet. Het van rechtswege aanmerken van het goedkeuringsbesluit van het projectplan als gemeentelijk projectbesluit zou derhalve een onteigeningstitel voor de uitvoering van het projectplan opleveren.

*Aanbeveling XII: Uit het oogpunt van uniformiteit en transparantie verdient het aanbeveling om ten behoeve van de uitvoering van projectplannen een afzonderlijke onteigeningstitel in de Onteigeningswet in het leven te roepen.*

## 12.5 PUBLIEKRECHTELIJK INSTRUMENTARIUM VOOR DE VERWEZENLIJKING VAN DE CONSOLIDERENDE BEHEEROPGAVE

### 12.5.1 REGULERING DOOR DE WATERSYSTEEMBEHEERDER

Voor de drie typen normen die in het kader van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen moeten worden vastgesteld is onderzocht met behulp van welke publiekrechtelijke instrumenten de waterbeheerder normoverschrijdende activiteiten kan voorkomen. Overschrijdingen van deze normen zijn het gevolg van activiteiten die de bergings- en/of afvoercapaciteit van het watersysteem beperken of waterstaatswerken destabiliseren.

Overschrijdingen van de normen voor wateroverlast en overstromingen die het gevolg zijn van het gebruik van rijkswaterstaatswerken en beschermingszones kunnen op grond van art. 6.5 sub c Waterwet bij AMvB worden gereguleerd. Regulering kan geschieden door het opnemen van een vergunningplicht of algemene regels (eventueel met de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften). In het Waterbesluit is het gebruik van bergingsgebieden in beheer van het Rijk (nog) niet gereguleerd.

*Aanbeveling XIII: Indien de rijksbeheerder overgaat tot het aanwijzen van bergingsgebieden, verdient het aanbeveling dat de Kroon bij of krachtens het Waterbesluit het gebruik van bergingsgebieden reguleert teneinde te voorkomen dat de bergings- of afvoercapaciteit danwel het functioneren van het bergingsgebied wordt beperkt.*

Het waterschapsbestuur kan de normoverschrijdingen die het gevolg zijn van het gebruik van bij hem in beheer zijnde waterstaatswerken en beschermingszones reguleren met behulp van hun autonome verordenende bevoegdheid, die in art. 56 lid 1 en 78 lid 1 Waterschapswet is gekoppeld aan de taak van het waterschap. Op grond van deze bepalingen kan het waterschapsbestuur ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taak verordeningen vaststellen voor zover het bestuur dat voor het vervullen van die taak nodig acht.
Bij provinciale verordening worden niet alleen watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk in beheer gegeven, tevens dient de zorg voor die watersystemen in beginsel aan het waterschap te worden opgedragen. Die zorg is ingevolge art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet mede gericht op het voorkomen van wateroverlast en overstromingen. Omdat de reikwijdte van de verordenende bevoegdheid rechtstreeks is gekoppeld aan de taak van het waterschap, heeft het waterschapbestuur dus de bevoegdheid om het gebruik van watersystemen of onderdelen daarvan te reguleren met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Die regulering kan geschieden door het verbieden van bepaalde activiteiten, behoudens een door het waterschapbestuur verleende ontheffing. Een algeheel verbod om bepaalde activiteiten te verrichten is ook mogelijk.

*Aanbeveling XIV: Om te voorkomen dat de watersysteembeheerders met een extra waterbeheeropgave worden geconfronteerd, verdient het aanbeveling dat zij activiteiten die een overschrijding van de normen voor wateroverlast en overstromingen tot gevolg kunnen hebben met behulp van het publiekrechtelijk instrumentarium dat zij tot hun beschikking hebben zoveel mogelijk reguleren.*

Anders dan de veiligheidsnormen en de normen voor niet-primaire waterkeringen, zijn de wateroverlastnormen gekoppeld aan bepaalde vormen van grondgebruik, zodat een wijziging van het grondgebruik ertoe kan leiden dat er voor het watersysteem een andere norm van toepassing wordt. Voor zover die norm strenger is, bijvoorbeeld door een wijziging van grasland naar bebouwd gebied, ontstaat er een (extra) actieve beheeropgave voor het waterschap. Op die manier

kunnen de waterschappen ten gevolge van wijzigingen van grondgebruik steeds opnieuw worden geconfronteerd met een extra actieve beheeropgave. Naar mijn oordeel is het verdedigbaar dat deze gebruikswijzigingen door het waterschapsbestuur in de keur kunnen worden gereguleerd, voor zover die gebruikswijzigingen ertoe leiden dat voor het watersysteem een strengere norm van toepassing wordt.

*Aanbeveling XV: Het verdient aanbeveling dat waterschappen in hun keuren wijzigingen van grondgebruik aan een ontheffingsstelsel of algemene regels onderwerpen, voor zover die wijziging ertoe zou kunnen leiden dat de normen voor wateroverlast worden overschreden of dat een bestaande overschrijding daardoor verder toeneemt.*

### 12.5.2 COMPENSATIEPLICHTEN IN WATERVERGUNNINGEN EN KEURONTHEFFINGEN

De Waterwet geeft voor zowel watervergunningen als keurontheffingen een dwingende weigeringsgrond. Een vergunning of ontheffing moet worden geweigerd indien verlening daarvan niet in overeenstemming is met de doelstellingen als bedoeld in art. 2.1 Waterwet. Omdat de doelstelling voor de voorkoming van wateroverlast en overstromingen is geconcretiseerd in normen, zal de vergunning of ontheffing mijns inziens dan ook moeten worden geweigerd als de verlening daarvan zou leiden tot een (verdere) overschrijding van deze normen. De watersysteembeheerder kan de normoverschrijdende activiteit dan ook slechts toestaan onder de voorwaarde dat de vergunninghouder verplicht wordt om de normoverschrijding ongedaan te maken. Om een vergunning of ontheffing voor een normoverschrijdende activiteit niet onverenigbaar te laten zijn met de doelstellingen van art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet zal de watersysteembeheerder daaraan een compensatieplicht voor de vergunning- of ontheffinghouder moeten verbinden. De voorgeschreven compensatieplicht zal voor de vergunning- of ontheffinghouder wel uitvoerbaar moeten zijn, aangezien het weinig zinvol is toestemming voor een activiteit te verlenen wanneer op voorhand duidelijk is dat aan de voorwaarde waaronder die activiteit mag worden uitgevoerd niet kan worden voldaan. Aannemelijk zal moeten zijn dat hij over de eventueel benodigde gronden kan beschikken en dat eventueel benodigde publiekrechtelijke toestemmingen kunnen worden verkregen.
Voor zover voor het uitvoeren van compenserende maatregelen een toestemming van de watersysteembeheerder is vereist die de vergunning of ontheffing heeft verleend, is die toestemming naar mijn oordeel niet benodigd. De beheerder heeft de voorwaarde immers zelf gesteld en daarmee impliciet toestemming gegeven om deze maatregelen uit te voeren. Indien de vergunning- of ontheffinghouder bij wijze van compenserende maatregel een waterstaatswerk moet aanleggen of wijzigen, hoeft de beheerder daarvoor geen projectplan vast te stellen.

*Aanbeveling XVI: Formuleer een aan de keurontheffing of watervergunning te verbinden compensatieplicht als opschortende voorwaarde, zodat gewaarborgd is dat zich ten gevolge van de uitvoering van de vergunde activiteit geen normoverschrijdingen voordoen.*

*Aanbeveling XVII: Indien voor zowel de vergunde activiteit als voor de compensatieplicht een planologische toestemming is vereist, verdient het gelet op de samenhang daartussen aanbeveling deze als één project aan te vragen, zodat voor het project slechts één procedure hoeft te worden doorlopen. Eventueel kunnen gemeenteraden de coördinatieregeling uit de Wro op deze projecten van toepassing verklaren, zodat – vergelijkbaar met de projectprocedure van de Waterwet – ook andere benodigde publiekrechtelijke toestemmingen gecoördineerd kunnen worden voorbereid en daartegen gelijktijdig bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.*

*Aanbeveling XVIII: Het verdient aanbeveling dat in de Waterwet uitdrukkelijk wordt bepaald dat voor de uitvoering van de aan de watervergunning of keurontheffing verbonden compensatieplicht geen afzonderlijke publiekrechtelijke toestemming van de beheerder is vereist en dat de beheerder daarvoor geen projectplan hoeft vast te stellen, voor zover die compensatieplicht de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk betreft.*

Niet uitgesloten kan worden dat de watersysteembeheerder de vergunning of ontheffing ondanks de normoverschrijding toch kan verlenen als hij zelf in zijn beheerplan maatregelen in het vooruitzicht stelt, waarmee de normoverschrijding ongedaan zal worden gemaakt. Betoogd kan worden dat het verlenen van de vergunning of ontheffing onverenigbaar is met de doelstelling van de voorkoming van wateroverlast en overstromingen indien vooraf compenserende maatregelen in het beheerplan worden opgenomen. De uitvoering van de compenserende maatregelen is daarmee echter nog niet gegarandeerd, zodat het maar de vraag is of de dwingende weigeringsgrond op deze wijze kan worden omzeild. Door op grond van art. 4.8 lid 2 Waterwet in het Waterbesluit een termijn te geven, waarbinnen de in het beheerplan opgenomen maatregelen operationeel moeten zijn, kan de beheerder daartoe wettelijk worden verplicht.

### 12.5.3 Reserveringszones

Aangezien het voorkomen van ontwikkelingen die de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken ten behoeve van de watersystemen kunnen bemoeilijken tevens tot de zorg voor het watersysteem behoort, kan het waterschapsbestuur op grond van zijn autonome verordenende bevoegdheid ruimte reserveren voor de toekomstige aanleg en wijziging van waterstaatswerken. In de legger of in de keur zullen de gebieden moeten worden aangegeven waarbinnen het, behoudens een door het waterschapsbestuur verleende ontheffing, verboden is om activiteiten te verrichten die de toekomstige aanleg of wijziging van een waterstaatswerk kunnen bemoeilijken of kostbaar maken. In de recht-

spraak wordt het vaststellen van reserveringszones in de keur ook geaccepteerd, voor zover reserveringszones grenzen aan een bestaand waterstaatswerk. Ook de rijksbeheerder kan reserveringszones in het leven roepen door deze in de legger op te nemen. Zijn regelgevende bevoegdheid (art. 6.5 sub c Waterwet) reikt echter niet verder dan de rijkswaterstaatswerken en de daaraan grenzende beschermingszones, zodat hij op grond daarvan geen ruimtelijke reserveringen in het leven kan roepen voor gronden die niet grenzen aan een rijkswaterstaatswerk. Omdat beschermingszones naar mijn oordeel tevens reserveringszones kunnen omvatten, kunnen gronden die aan rijkswaterstaatswerken grenzen wel ruimtelijk worden gereserveerd.

## 12.6 VERHOUDING TUSSEN WATER- EN WRO-REGELGEVING

### 12.6.1 REGULERING IN HET WATERSPOOR IS EXCLUSIEF

Geconcludeerd kan worden dat het toekennen van de bestemming 'waterstaatsdoeleinden' aan gronden met een waterstaatkundige functie noodzakelijk is om het gebruik van de grond als waterstaatswerk ook daadwerkelijk toe te staan en eventueel onderhouds- en herstelwerkzaamheden te verrichten. Een dergelijke bestemming kan ook in bestemmingsplannen worden opgenomen omdat de aanwezigheid van een waterstaatswerk bijzondere eisen stelt aan de omgeving en daarop een bijzondere invloed heeft. Al was het maar omdat bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet op gronden waar waterstaatswerken zijn gelegen niet alle vormen van grondgebruik kunnen worden toegestaan.

Voor zover dat *nodig* is in verband met de aan de grond toegekende bestemming kan de gemeenteraad op grond van art. 3.1 Wro in een bestemmingsplan regels geven omtrent het grondgebruik en zich op die grond bevindende bouwwerken. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden afgeleid dat er geen noodzaak – en dus ook geen bevoegdheid – bestaat om bestemmingsregels vast te stellen ter bescherming van een waterstaatswerk, voor zover dat waterstaatswerk reeds door de waterschapskeur wordt beschermd. Die noodzaak bestaat dan vanzelfsprekend ook niet voor zover ter bescherming van rijkswaterstaatswerken op grond van paragraaf 4van hoofdstuk 6 van het Waterbesluit al regels zijn vastgesteld. Meer in het algemeen gesteld kunnen mijns inziens bij of krachtens de Wro geen regels ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen worden gegeven, voor zover daarin reeds wordt voorzien bij of krachtens de Waterwet of de Waterschapswet.

Nog afgezien van het feit dat het noodzakelijkheidsvereiste van art. 3.1 lid 1 en art. 3.3 Wro in de weg staat aan het opnemen van bestemmingsplanregels die hetzelfde belang dienen als bij of krachtens de Waterschapswet of Waterwet vastgestelde regels, is het ook niet wenselijk dat verschillende bestuursorganen ter behartiging van hetzelfde belang regels kunnen stellen. Het gevaar bestaat dat vanuit hetzelfde belang tegenstrijdige regels worden gesteld, die op verschil-

lende wijze worden uitgevoerd en gehandhaafd. Naast onnodige administratieve bestuurlasten kan dubbele regelgeving voor grondgebruikers bovendien leiden tot dubbele legesheffing.

De bevoegdheid om bij of krachtens de Wro regels te stellen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen bestaat naar mijn oordeel evenmin voor zover de bevoegdheid daartoe bij of krachtens de Waterschapswet en de Waterwet bestaat, maar van die bevoegdheid geen gebruik is gemaakt. Het ligt dan niet op de weg van het gemeentebestuur om alsnog in regelgeving te voorzien. Indien het gemeentebestuur daartoe wel de bevoegdheid zou hebben, zou dat kunnen leiden tot een afschuiving van de taak en verantwoordelijkheid van de watersysteembeheerder op het gemeentebestuur.
Indien het waterschapsbestuur ten onrechte niet in de bescherming van watersystemen voorziet, ligt het op de weg van het provinciebestuur en niet op de weg van het gemeentebestuur om in die bescherming te voorzien. Het provinciebestuur is immers de toezichthouder op de waterschappen en beschikt uit dien hoofde over de benodigde bestuurlijke toezichtsinstrumenten, zoals de aanwijzingsbevoegdheid en de bevoegdheden in het kader van de taakverwaarlozingsregeling. De bevoegdheid om het gebruik van watersystemen te reguleren met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen is mijns inziens dan ook een *exclusieve* taak van de watersysteembeheerder.

*Aanbeveling XIX: Op grond van de Wro dienen geen regels te worden gegeven met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen, voor zover de watersysteembeheerder bij of krachtens de Waterwet of de Waterschapswet de bevoegdheid heeft om met datzelfde oogmerk regels vast te stellen.*

### 12.6.2 Afstemming met Wro over de band van het uitvoerbaarheidsvereiste

Aangezien redelijkerwijs aannemelijk moet zijn dat planologische besluiten uitvoerbaar zijn, zal in dat kader eveneens moeten worden onderzocht of en in hoeverre de bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet gestelde regels aan de uitvoering van het planologische besluit in de weg staan. Voor zover redelijkerwijs niet aannemelijk is dat een vereiste keurontheffing of watervergunning kan worden verleend, kan het planologische besluit niet worden genomen. In zoverre stelt hetgeen bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet is gesteld harde randvoorwaarden aan de bevoegdheid om planologische besluiten te nemen.
De rol van het bestuurlijk overleg met waterschappen, de watertoets en de waterparagraaf (het watertoetsproces) moet in dat perspectief worden beschouwd. Door een goed verloop van dit proces kunnen de waterbelangen in een vroeg stadium van de besluitvorming worden geïnventariseerd en kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre het bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet gestelde in de weg staat aan het planologische besluit. De participatie van de watersysteembeheerder kan daarbij waardevol zijn, omdat hij kan

aangeven op welke wijze de uit de Waterwet en Waterschapswet voortvloeiende belemmeringen zouden kunnen worden weggenomen.

*Aanbeveling XX: De watersysteembeheerder zou actief bij de planologische besluitvorming moeten worden betrokken om de kans op vernietiging door de bestuursrechter of de kans op onuitvoerbaarheid van het planologische besluit te verkleinen en niet uitsluitend omdat dit een wettelijke verplichting is.*

*Aanbeveling XXI: De regionale watersysteembeheerder dient zich bewust te zijn van de beperkte juridische betekenis van het watertoetsproces, zeker sinds het wegvallen van het verplichte provinciale preventieve toezicht op planologische besluiten. Daarnaast dient hij zich er bewust van te zijn dat hij met de autonome verordenende bevoegdheid een zeer krachtig en breed toepasbaar instrument heeft om harde randvoorwaarden te stellen aan de planologische besluitvorming. Het verdient aanbeveling dat de waterschapsbesturen hun bevoegdheden met het oog op de verwezenlijking van hun consoliderende beheeropgave ook daadwerkelijk inzetten. Voorafgaande aan het nemen van een planologische besluit zal de waterbeheerder in het kader van het bestuurlijk vooroverleg en watertoets moeten aangeven of, en zo ja, onder welke voorwaarden ontheffing van de keur kan worden verleend voor de ruimtelijke ontwikkelingen waarin het planologische besluit voorziet.*

## 12.7 REGULERING OP GROND VAN DE WRO

Hoewel het reguleren van activiteiten ter bescherming en voorkoming van wateroverlast en overstromingen mijns inziens een exclusieve bevoegdheid van de watersysteembeheerder is, waartoe op grond van de Wro bevoegde organen niet bevoegd zijn, is desondanks onderzocht op welke wijze normoverschrijdende activiteiten op grond van de Wro kunnen worden gereguleerd. Daarvoor is gekozen omdat niet buiten twijfel is dat de door mij betrokken stelling dat regulering van watersystemen met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen een exclusieve bevoegdheid van de beheerder is in de (rechts)praktijk ook wordt gevolgd. Evenmin is algemeen aanvaard dat bij of krachtens de Waterwet of de Waterschapswet alle normoverschrijdende activiteiten kunnen worden gereguleerd, waarbij gedacht kan worden aan de regulering van wijzigingen van normoverschrijdend grondgebruik in de keur. Voor zover de regulering van normoverschrijdende activiteiten bij of krachtens de Wro in afwijking van mijn betoog toch voor mogelijk zou worden gehouden, is een interessante vraag op welke wijze met behulp van het Wro-instrumentarium de consoliderende beheeropgave zou kunnen worden verwezenlijkt.

Geconcludeerd is dat waterstaatswerken een waterstaatkundige bestemming moeten krijgen, maar dat de gebruiksmogelijkheden van de grond niet kunnen worden gereguleerd, voor zover daarin bij of krachtens de Waterwet en Waterschapswet kan worden voorzien. Dat betekent echter niet dat het geven van

regels ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen in het geheel niet mogelijk is. Ten behoeve van andere dan waterstaatkundige bestemmingen, zoals woon-, bedrijfs- of kantoorbestemmingen, kunnen wel degelijk regels worden gesteld met het oog op het voorkomen of beperken van de nadelige gevolgen van wateroverlast en overstromingen. Deze regels worden immers niet gesteld ten behoeve van het watersysteem als zodanig, maar ter bescherming van gebruiksdoeleinden die in hun functioneren kunnen worden belemmerd ten gevolge van wateroverlast of overstromingen. In zoverre is dan ook geen sprake van regelgeving die met hetzelfde motief als de Waterwet en de Waterschapswet is of kan worden vastgesteld.

Indien men ervan uitgaat dat in een bestemmingsplan (eveneens) reserveringszones in het leven kunnen worden geroepen, zal het bestemmingsplan de gronden als reserveringszone moeten bestemmen. Gebruiksmogelijkheden kunnen ingevolge art. 3.1 lid 1 Wro immers uitsluitend met het oog op een aan de grond gegeven bestemming worden gereguleerd.

Verder is onderzocht in hoeverre met behulp van het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen en projectbesluiten kan worden afgedwongen dat de normoverschrijdingen van activiteiten die op grond van deze besluiten worden toegestaan, worden gecompenseerd. Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen toegestaan, mits de voorwaardelijke verplichting voldoende onvoorwaardelijk en objectief wordt geformuleerd. Bovendien dient het aannemelijk te zijn dat de voorwaardelijke verplichting uitvoerbaar is. Naarmate het voldoen aan een voorwaardelijke verplichting afhankelijk is van meer onzekere factoren, zal de kans dat het opnemen van een dergelijke verplichting in een bestemmingsplan of projectbesluit door de Afdeling wordt geaccepteerd mijns inziens kleiner worden.
In het licht van het rechtszekerheidsbeginsel is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een projectbesluit minder problematisch dan bij een bestemmingsplan. Bij een projectbesluit wordt immers op een concrete aanvraag tot realisering van een concreet project beslist, waarbij de compensatieplicht uitsluitend geldt voor de aanvrager die het project wil uitvoeren. In een bestemmingsplan worden daarentegen algemene regels gegeven voor het gebruik van de grond, die in een onbepaald aantal gevallen moeten kunnen worden toegepast. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan zal het dan ook lastiger zijn om op voorhand te beoordelen of een voorwaardelijke verplichting uitvoerbaar is dan bij het nemen van een projectbesluit.
Hoewel enige onzekerheid bestaat over de gevallen waarin voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen, zou het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in planologische besluiten kunnen bijdragen aan het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen. Gelet op de door mij verdedigde stelling - dat geen regels in een Wro-besluit kunnen worden gegeven voor zover het stellen van regels bij of krachtens de Waterschapswet of de Waterwet mogelijk is - is het voor de aanvaardbaarheid

van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting van belang met welk doel deze in een bestemmingsplan of projectbesluit wordt opgenomen. Voor zover dat gebeurt ter bescherming van een niet-waterstaatkundige bestemming, levert dat geen probleem op, omdat in dat geval geen sprake is van een overlap met de regels die bij of krachtens de Waterschapswet of Waterwet kunnen worden gegeven. Gebeurt dat ter bescherming van een waterstaatkundige bestemming, dan staat de door mij verdedigde stelling aan het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan of projectbesluit in de weg.

De juridische betekenis van de watertoets moet niet worden overschat. Het watertoetsproces maakt immers uitsluitend de gevolgen van een planologisch besluit op het watersysteem inzichtelijk, maar verplicht het bevoegde orgaan niet om aan de belangen van de voorkoming van wateroverlast een bepaalde waarde in de planologische afweging toe te kennen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt ook dat beroepsgronden met betrekking tot de negatieve waterhuishoudkundige gevolgen van het planologische besluit of het niet goed doorlopen van het watertoetsproces (vooralsnog) niet veel kans van slagen hebben. Een toezegging van het bevoegde orgaan dat de gevreesde waterhuishoudkundige gevolgen, indien zij zich voordoen, te zijner tijd zullen worden opgelost, is daarvoor veelal voldoende. Door het vervallen van de verplichte preventieve provinciale toestemming voor gemeentelijke planologische besluiten, lijkt de juridische betekenis van de watertoets verder te zijn verzwakt.

*Aanbeveling XXII: Voor zover de watersysteembeheerder de normoverschrijdende activiteiten zelf niet zou kunnen reguleren, kan hij het bevoegde gezag verzoeken om een voorwaardelijke verplichting in het planologische besluit op te nemen op grond waarvan de normoverschrijdende activiteit uitsluitend kan worden verricht onder de (opschortende) voorwaarde dat de normoverschrijding ongedaan wordt gemaakt.*

## 12.8 KOSTENVERHAAL

In plaats van de vergunning- of ontheffinghouder te verplichten om een door de vergunde activiteit veroorzaakte normoverschrijding ongedaan te maken, kan de watersysteembeheerder ervoor kiezen om de normoverschrijding zelf ongedaan te maken en de daarmee gepaard gaande kosten te verhalen door middel van het verbinden van een financiële voorwaarde aan de ontheffing. Alleen voor zover de vergunning- of ontheffinghouder profijt heeft van de door de beheerder getroffen compenserende maatregelen kunnen de kosten op hem worden verhaald. Omdat kostenverhaal op grond van de Wro bij vrijwel elke ruimtelijke ontwikkeling verplicht is, kunnen grondeigenaren geconfronteerd worden met dubbel kostenverhaal. Teneinde dubbel kostenverhaal te voorkomen verdient het aanbeveling een van beide wijzen van kostenverhaal te schrappen. Het ligt

daarbij voor de hand te kiezen voor het schrappen van het kostenverhaal op grond van de Wro, aangezien het doelmatiger is om degene die de kosten daadwerkelijk maakt die kosten ook direct te laten verhalen. Bovendien voorziet de Wro niet in een verplichting voor de gemeente om een deel van de verhaalde kosten ten bedrage van de door de watersysteembeheerder gemaakte kosten aan de watersysteembeheerder over te dragen.

*Aanbeveling XXIII: Verwijder de kosten voor watersysteemvoorzieningen van de kostensoortenlijst, zodat de watersysteembeheerder zelf verantwoordelijk wordt voor het kostenverhaal. Voor zover de vergunninghouder geen compensatieplicht kan worden opgelegd, kan de watersysteembeheerder de kosten die hij moet maken voor het treffen van de compenserende maatregelen op de vergunninghouder verhalen door een betalingsverplichting aan de keurontheffing of watervergunning te verbinden.*

Voor zover aanbeveling XXVIII niet wordt overgenomen, biedt de volgende aanbeveling een praktische oplossing voor het voorkomen van dubbel kostenverhaal.

*Aanbeveling XXIV: Ter voorkoming van dubbel kostenverhaal moet het voor de grondeigenaar mogelijk zijn om de aan de waterbeheerder afgedragen kosten voor de compenserende watervoorzieningen in mindering te brengen op de exploitatiebijdrage die hij op grond van de Wro dient te betalen.*

## 12.9 NADEELCOMPENSATIE

Ter verwezenlijking van de waterbeheeropgave zal de watersysteembeheerder er niet aan ontkomen om besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten ten gevolge waarvan anderen nadeel ondervinden. In art. 7.11 Waterwet wordt voorzien in een nadeelcompensatieregeling op grond waarvan benadeelden kunnen verzoeken om de compensatie van het door hen geleden nadeel. De regeling is echter uitsluitend van toepassing voor zover het nadeel het gevolg is van rechtmatig overheidshandelen. De nadeelcompensatieregeling is gebaseerd op het égalitébeginsel, zodat niet alle schade voor vergoeding in aanmerking komt, maar uitsluitend de onevenredige schade die niet tot het maatschappelijk risico behoort en die op een beperkte groep burgers drukt. Is het recht op nadeelcompensatie eenmaal gevestigd, dan kan dit nog worden beperkt door de gedragingen die in de risicosfeer van de benadeelde liggen. Daarbij speelt het leerstuk van actieve en passieve risicoaanvaarding een belangrijke rol.

Geconcludeerd is dat de nadeelcompensatie niet in strijd is met art. 1 EP en art. 14 Grondwet, omdat op grond van deze bepalingen geen volledige schadevergoeding wordt vereist voor zover het niet om onteigening gaat. Naar mijn oordeel is bij het opleggen van gedoogplichten echter sprake van een gedeeltelijke ontneming van de eigendom, aangezien door deze gedoogplicht voor de

watersysteembeheerder het recht ontstaat om van het eigendomsrecht van anderen gebruik te maken. In zoverre zou het opleggen van gedoogplicht kunnen worden aangemerkt als het vestigen van een 'publiekrechtelijk beperkt zakelijk recht'. De schade die rechthebbenden lijden door het opleggen van een gedoogplicht dient dan ook voor volledige vergoeding in aanmerking te komen.
Bij regulering van eigendom ligt dat anders, aangezien daarbij geen sprake is van een (gedeeltelijke) ontneming van het eigendomsrecht. Er ontstaat voor de watersysteembeheerder immers geen recht om andermans eigendommen te gebruiken. Bij regulering van het eigendomsrecht is sprake van de beperking van dat recht ten behoeve van het algemeen belang; in dit geval de verwezenlijking van de waterbeheeropgave. Omdat eenieder tot op zekere hoogte beperkingen van zijn eigendommen zal moeten dulden in het algemeen belang, komt deze schade slechts voor vergoeding in aanmerking voor zover die schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico en op een beperkte groep burgers drukt.

*Aanbeveling XXV: Hoewel de nadeelcompensatieregeling een volledige schadevergoeding niet uitsluit, zou mijns inziens met het oog op de rechtszekerheid voor benadeelden in de Waterwet tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de schade die zij lijden ten gevolge van deze gedoogplichten volledig zal worden vergoed.*

Met de nadeelcompensatieregeling wordt beoogd de besluitvorming en de vraag of nadeelcompensatie moet worden toegekend te ontkoppelen, waardoor de besluitvorming niet met deze vraag wordt belast en doelmatiger kan verlopen. Deze vraag kan worden beantwoord in een afzonderlijk besluit, waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Het is echter niet uitgesloten dat het doorschuiven van de nadeelcompensatievraag naar een latere besluitvomingsprocedure in bepaalde gevallen voor de benadeelden onevenredig belastend is. Zeker wanneer het besluit omtrent nadeelcompensatie pas wordt genomen na het onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit. Het is niet uitgesloten dat de bestuursrechter in die gevallen het schadeveroorzakende besluit wegens strijd met art. 3:4 Awb vernietigt. Het is mogelijk dat het opnemen van een voorschotregeling in de Waterwet (of daarop gebaseerde regelgeving) die onevenredigheid in bepaalde gevallen kan wegnemen, waardoor het besluit niet hoeft te worden vernietigd.

*Aanbeveling XXVI: Voorzie bij of krachtens de Waterwet in een voorschotregeling.*

Omdat de regulering van het gebruik van waterstaatswerken, beschermingszones en reserveringszones mijns inziens dient te geschieden bij of krachtens de Waterwet of Waterschapswet en niet bij of krachtens de Wro, kan er van planschade in de zin van art. 6.1 Wro ten gevolge van het verlies van gebruiksmogelijkheden mijns inziens dan ook geen sprake zijn. Indirecte schade ten gevolge van de uitvoering van projectplannen tot de aanleg of wijziging van waterstaats-

werken, zoals uitzichtschade, kan naar mijn oordeel worden toegerekend aan het projectplan en niet aan het daarvoor benodigde planologische besluit. Deze schade zou naar mijn oordeel dan ook uitsluitend op grond van art. 7.11 Waterwet moeten worden verhaald en niet tevens op grond van art. 6.1 Wro.
Bij de aanwijzing van bergingsgebieden, waardoor voor de rechthebbende van rechtswege de plicht ontstaat om water op zijn gronden te dulden, is de toerekening van de schade die daaruit voortvloeit lastiger. Zowel het besluit tot herziening van de legger als het planologische besluit is immers een conditio sine qua non voor het ontstaan van de duldplicht. Omdat in alle gevallen de schade voortvloeit uit de taakuitoefening van de watersysteembeheerder, ligt het voor de hand dat alle schade die daaruit voortvloeit ook op hem wordt verhaald. Dat voorkomt ook onenigheid tussen gemeentebesturen en de watersysteembeheerders over de toegekende schadevergoeding die de gemeentebesturen zullen trachten te verhalen op de waterschappen.

*Aanbeveling XVII: Neem in de Waterwet een voorrangsregeling op voor de nadeelcompensatieregeling van art. 7.11 Waterwet, opdat alle schade die voortvloeit uit de taakvervulling van de watersysteembeheerder ook direct op hem kan worden verhaald.*

Welke wegen de benadeelde kan bewandelen om égalitéschade te verhalen, is afhankelijk van de soort overheidshandeling. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen handelingen waartegen beroep bij de bestuursrechter openstaat en handelingen waarbij dat niet het geval is. Gaat het om rechtmatige handelingen waartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat dan kan de benadeelde kiezen tussen de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke weg. Of hij doet een beroep op de nadeelcompensatieregeling of hij stelt dat de handeling onrechtmatig is omdat hem ten onrechte geen of onvoldoende nadeelcompensatie is toegekend.
Gaat het echter om besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, dan kunnen benadeelden voor het verhalen van de schade die het gevolg is van een onrechtmatig besluit zowel de civielrechtelijke weg als de bestuursrechtelijke weg van het zelfstandig schadebesluit bewandelen. Schade die het gevolg is van een onherroepelijk geworden rechtmatig besluit, kunnen zij uitsluitend op grond van art. 7.11 Waterwet verhalen. De Hoge Raad gaat er immers van uit dat in het onherroepelijke besluit mede een oordeel is gegeven over het recht op nadeelcompensatie, zodat een vordering bij de civiele rechter in zoverre zal afketsen op de formele rechtskracht.

## 12.10 SLOTBESCHOUWING

Op hoofdlijnen kan worden geconcludeerd dat de watersysteembeheerders over voldoende en geschikte publiekrechtelijke instrumenten beschikken om hun beheeropgave te verwezenlijken. Voor de verwezenlijking van de actieve beheeropgave voorziet de Waterwet in een efficiënte projectprocedure voor de

aanleg of wijziging van bepaalde waterstaatswerken, waarbij zelfs plaatsvervangende besluitvorming door gedeputeerde staten mogelijk is als gemeentelijke organen niet wensen mee te werken. Indien voor de aanleg, de wijziging of het beheer van waterstaatswerken medewerking van derden nodig is, biedt de Waterwet de watersysteembeheerders de bevoegdheid om deze medewerking met behulp van het opleggen of het inroepen van een gedoogplicht af te dwingen. Voor zover er voor rechthebbenden door de oplegging van de gedoogplicht geen reële gebruiksmogelijkheden meer resteren, kan de beheerder het onteigeninginstrument inzetten. Daartoe kan hij eveneens overgaan indien hij aannemelijk maakt dat hij de grond voor een goed beheer van het waterstaatswerk in eigendom dient te hebben en de rechthebbende niet aan een vrijwillige verkoop van zijn gronde wenst mee te werken.
Ter verwezenlijking van de consoliderende beheeropgave hebben de watersysteembeheerders bij of krachtens de Waterwet of de Waterschapswet de bevoegdheid om het gebruik van watersystemen met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen te reguleren. Activiteiten die kunnen leiden tot een normoverschrijding kunnen zij derhalve aan een ontheffingen- of vergunningenstelsel of algemene regels onderwerpen. Aan de vergunning of ontheffing kan de plicht worden verbonden om de normoverschrijding, die door de vergunde activiteit zou ontstaan, ongedaan te maken. Is dat niet mogelijk dan kan de beheerder de kosten voor de benodigde aanpassing van het watersysteem verhalen door het verbinden van een financiële voorwaarde aan de vergunning of ontheffing. In de Waterschapswet respectievelijk de Waterwet kan tevens de grondslag worden gevonden voor het reserveren van gronden met het oog op de in de toekomst noodzakelijke aanleg of wijziging van waterstaatswerken.
Hoewel het publiekrechtelijke instrumentarium in hoofdlijnen voldoet, zijn in dit boek aanbevelingen gedaan om dat instrumentarium voor de verwezenlijking van de waterbeheeropgave op het punt van rechtszekerheid, doelmatigheid en transparantie te verbeteren.

Om de waterbeheeropgave te verwezenlijken is niet alleen een geschikt publiekrechtelijk instrumentarium nodig, maar zal dat instrumentarium in de praktijk ook daadwerkelijk moeten worden ingezet. Daarvoor is van belang dat de taken en bevoegdhedenverdeling tussen de overheden die bij de verwezenlijking van de waterbeheeropgave zijn betrokken duidelijk is en dat zij hun daarvoor relevante beleid op elkaar afstemmen. Dit is met name van belang voor de verwezenlijking van de waterbeheeropgave van de waterschappen, aangezien waterschappen en gemeenten voor de uitvoering van hun beleid van elkaar afhankelijk zijn.
De taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur moeten uitdrukkelijk worden onderscheiden van de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur op grond van de Wro. Zolang de waterschappen als functioneel openbaar lichaam verantwoordelijk zijn voor de zorg voor watersystemen en daartoe ook over eigen bevoegdheden beschikken, is het niet wenselijk dat gemeentebesturen die zorg op zich nemen. Gemeentebesturen dienen zich dan ook te onthouden van regulering van watersystemen voor zover zij dat doen ten behoeve van

belangen die reeds door het waterschapsbestuur (dienen te) worden behartigd. Waterschappen hebben in zoverre een eigen verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van hun consoliderende beheeropgave.
Wanneer het waterschapsbestuur het gebruik van watersystemen, beschermingszones of reserveringszones heeft gereguleerd met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen, dan zijn de gemeentebesturen voor het situeren van gebruiksdoeleinden op grond van de Wro afhankelijk van de regels die het waterschapsbestuur heeft gesteld of de bereidheid van het waterschapsbestuur om daarvan af te wijken. Voor zover die regels aan de door het gemeentebestuur gewenste gebruiksdoeleinden in de weg staan, zullen deze gebruiksdoeleinden niet aan de grond kunnen worden toegekend.
Aan de andere kant hebben de waterschapsbesturen voor de verwezenlijking van hun actieve beheeropgave de medewerking van gemeentebesturen nodig. Voor waterstaatswerken die zij in dat kader willen aanleggen of wijzigen zullen zij veelal een planologische toestemming van de gemeentebesturen nodig hebben. Wanneer die toestemming door de gemeente wordt geweigerd, wordt de verwezenlijking van de actieve beheeropgave gefrustreerd.
De besturen van waterschappen en gemeenten zijn voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden derhalve van elkaar afhankelijk, zodat onderlinge afstemming cruciaal is voor de uitvoering van beleidsvoornemens die zij ter vervulling van hun taken hebben gesteld. Voor de verwezenlijking van de waterbeheeropgave, maar ook bij het oplossen van de stedelijke waterproblematiek van grondwateroverlast en afvloeiend hemelwater, zullen waterschapsbesturen en gemeentebesturen hun bevoegdheden zodanig moeten afstemmen dat zij ieder hun taken op de door hen gewenste wijze kunnen uitvoeren. Die afstemming zal in de eerste plaats door middel van – al dan niet wettelijk verplicht – bestuurlijk overleg moeten plaatsvinden.
In veel gevallen zullen waterschapsbesturen en gemeentebesturen er onderling uitkomen, maar als dat niet het geval is, zal het provinciebestuur uiteindelijk een oplossing moeten bieden. Gelet op de normstellende, beleidsvormende en toezichthoudende taken en bevoegdheden in zowel het water- als het Wro-spoor hebben de provinciale organen immers de taak om conflicterende beleids- en besluitvorming te voorkomen. Daartoe zullen zij in hun strategische plannen duidelijke beleidskaders moeten opnemen waarin het water- en ruimtelijkeordeningsbeleid op elkaar zijn afgestemd, zodat waterschapsbesturen en gemeentebesturen weten met welke kaders zij bij hun beleid- en besluitvorming rekening zullen moeten houden. Wijken zij af van dat beleidskader, dan zal het provinciebestuur zijn toezichtsbevoegdheden op grond van de Wro respectievelijk de Waterwet moeten gebruiken om de strijdigheid met het provinciale beleid te voorkomen. Ook indien er een conflict tussen het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur ontstaat over een punt waarover het provinciale beleid zich niet uitlaat, zullen zij met behulp van de inzet van hun bestuurlijk toezichtsinstrumentarium het conflict dienen te beslechten. Het motief voor de inzet van dat instrumentarium is in dat geval gelegen in het oplossen van een interbestuurlijk conflict op een lager bestuursniveau. Omdat waterschappen en gemeenten niet

hiërarchisch ondergeschikt zijn aan elkaar, kunnen bestuurlijke impasses over de verwezenlijking van de waterbeheeropgave ontstaan.
Van belang is dat de provincie consequent en zo duidelijk mogelijk aangeeft binnen welke beleidskaders de waterbeheeropgave dient te worden verwezenlijkt. Dat betekent dat beslissingen in het ene spoor gevolgen zouden moeten hebben voor het nemen van beslissingen in het andere spoor; in die zin dat een afwijking van een eenmaal genomen beslissing deugdelijk wordt gemotiveerd. Dat veronderstelt dat de ruimtelijke gevolgen van beslissingen in het waterspoor en de waterhuishoudkundige gevolgen van beslissingen in het Wro-spoor bij de besluitvorming worden betrokken.

Op rijksniveau zullen de rijksbeheerder en de Minister van VROM eveneens de uitoefening van hun taken en bevoegdheden onderling moeten afstemmen. Ook zij zijn voor de uitvoering van de beleidsvoornemens die zij ter vervulling van hun taken hebben vastgesteld van elkaar afhankelijk. Die beleidsvoornemens zullen in een vroeg stadium worden afgestemd, omdat de ruimtelijke aspecten van de strategische waterplannen door beide ministers worden vastgesteld en deze plannen van rechtswege structuurvisies zijn. Beide ministers beschikken over toezichtsinstrumenten waarmee de beslissingen van provinciebesturen, waterschapsbesturen en gemeentebesturen kunnen worden aangestuurd, wanneer deze besturen in strijd met het rijksbeleid handelen.

De afstemming van beleids- en besluitvorming tussen de betrokken overheden is vanwege de watersysteem- en de stroomgebiedbenadering voor de verwezenlijking van de waterbeheeropgave van eminent belang. Maatregelen en oplossingen dienen immers te worden gezocht op het niveau van het watersysteem of (deel)stroomgebiedniveau, terwijl de daarvoor benodigde taken en bevoegdheden verdeeld zijn over verschillende overheden, waarvan de begrenzing veelal niet samenvalt met de grenzen van watersystemen of (deel)stroomgebieden. Het is dan ook van belang dat met name het Rijk en de provincies als verantwoordelijke overheden zich daarvan bewust zijn en hun coördinerende taak serieus nemen. Met het oog op de vervulling van die taak zullen zij hun eigen beleidsvoornemens en de uitgangspunten voor de verwezenlijking van de beheeropgave in hun plannen moeten opnemen. Indien door lagere overheden van die plannen wordt afgeweken of deze overheden in een patstelling geraken, zullen zij gebruik moeten maken van hun toezichtsinstrumentarium.

Om de watersystemen overeenkomstig de normen in te richten en ingericht te houden, is het onvermijdelijk dat de rechten van burgers zullen worden aangetast. Zij hebben recht op een rechtvaardige schadevergoedingsregeling en doelmatige rechtsbeschermingsmogelijkheden. De projectprocedure voor projectplannen tot de aanleg of wijziging van waterstaatswerken voorziet mijns inziens in een dergelijke procedure. Alle besluiten benodigd voor de uitvoering van het projectplan doorlopen immers dezelfde voorbereidingsprocedure en daartegen staat gelijktijdig rechtsbescherming open, zodat de besluitvorming aan transparantie wint. Omdat tegen al deze besluiten in eerste en enige aanleg

rechtsbescherming bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat zal er ook eerder duidelijkheid komen over de rechtmatigheid van het projectplan. Uiteindelijk zijn daarbij ook belanghebbenden gebaat.
Indien de gebruiksmogelijkheden met het oog op de voorkoming van wateroverlast en overstromingen worden gereguleerd, volstaat een nadeelcompensatieregeling gebaseerd op het égalitébeginsel. Eenieder zal tot op zekere hoogte een beperking van zijn gebruiksmogelijkheden moeten aanvaarden. Wanneer de overheid zich echter door middel van het opleggen van gedoogplichten het recht verschaft om eigendommen van derden ten behoeve van het algemeen belang te gebruiken, zal aan rechthebbenden het recht op een volledige schadevergoeding moeten worden verzekerd.

# Summary

In order to prevent and reduce water nuisance and flooding, it should be possible to modify water systems and to prevent activities that increase the risk of water nuisance and flooding. In other words, water systems should be managed in such a way that the level of protection against water nuisance and flooding is acceptable. The management of water systems or the water structures they include needs a set of public law instruments which also enable the actual performance of that management. These public law instruments are provided by the Water Act (*Waterwet*), the Water Boards Act (*Waterschapswet*) and the relevant rules and regulations based on these two Acts. These instruments are to be applied when aimed at one of the objectives as set out in Article 2.1 of the Water Act, which explicitly lists the prevention and reduction of water nuisance and flooding in Article 2.1(a).
These two Acts assign the responsibility for the management of water systems to various government authorities. Under the Water Decree (*Waterbesluit*), the management of the main water systems, such as the major rivers and the coastline, with the exception of most primary flood defence structures, is the responsibility of central government. The management of water systems or related elements not assigned to central government should normally be assigned to the Water Boards in a provincial ordinance.
Standards for water nuisance and flooding must be determined under or pursuant to the Water Act, indicating the protection level at which the various water systems should be organised. These standards are adopted by the bodies representing the general democracy, because they will need to determine the degree to which society should be protected against water nuisance and flooding, based on an analysis of costs and benefits and using the flood-risk approach (risk = probability x consequence). This means that standards will differ according to the area concerned, where standards will be stricter for areas with a higher number of possible victims and higher possible financial loss in the event of flooding or water nuisance. The standards will also have to consider other social interests, such as ecology and spatial planning.

The managers of the water systems have the duty of due care to organise and maintain the water systems for which they are responsible in accordance with the relevant standards. This means that the standards determine the extent of the water system manager's duty of due care, which this book refers to as the 'water management assignment' (*waterbeheeropgave).* This is significant when it comes to liability for damage resulting from water nuisance and flooding: if a water system fails to satisfy the standards and flooding or water nuisance occurs, the water system manager, in principle, will be liable for any damage that would

not have occurred if the water system had satisfied the standards, unless they can prove that they have fulfilled their duty of due care.

This book focuses on the question as to what extent water system managers are able to perform their water management assignment using the public law instruments provided by the Water Act and the Water Boards Act, and how they can use these instruments in an effective manner. In addition, an analysis is made of possible problems in using these instruments and how they might be solved.

This study makes a distinction between the 'active water management assignment' and the 'consolidating water management assignment'. An active water management assignment relates to a water system that has not been organised in accordance with the applicable standard. In this case, the relevant water system manager has the duty to modify or construct water management structures to ensure that the water system satisfies the applicable standards. This may include moving or strengthening water defences, or constructing or extending surface water bodies or storage areas.
A consolidating water management assignment pertains to the manager's obligation to perform to the best of their ability to ensure that the water systems for which they are responsible satisfy the standards or to prevent that an existing exceedance of the standards increases. This includes prevention of activities that result or may result in exceedance, such as construction works in or on water management structures or digging activities in water management structures.
The distinction between these two types of management assignments is legally significant, since for a physical organisation or reorganisation in accordance with the standards, the manager will have to use other public law instruments than the instruments needed to stop activities that exceed the standards. The two types of management assignment are clearly related, however: where the manager fails to stop activities causing the standards to be exceeded, the manager's active management assignment will be extended.

The main conclusion of this study is that the water system managers have sufficient and adequate public law instruments at their disposal to carry out their management assignment. For the active management assignment, the Water Act provides for an effective project procedure regarding construction or modification of certain water management structures, which even allows the Provincial Executive to take decisions if municipal bodies refuse to cooperate. If the construction, modification or management of water management structures requires the cooperation of any third parties, the Water Act gives the water system managers the authority to enforce this cooperation imposing or invoking an obligation to tolerate. If imposing an obligation to tolerate means that the title holder no longer has any real options for using his land, the water system manager will have to use the instrument of expropriation. This is an instrument that the manager can also use if he can demonstrate that effective management of the relevant water management structures requires the land to become the

manager's property and the title holder refuses to cooperate in a voluntary sale of their land.

In order to carry out their consolidating management assignment, the water system managers are authorised, under or pursuant to the Water Act or the Water Boards Act, to regulate the use of water systems in order to prevent nuisance and flooding. They can therefore adopt a system of exemptions and permits or general rules that apply to activities that may cause the standards to be exceeded. The permit or exemption may be combined with the obligation to remedy any exceedance caused by the permitted activity. If that is impossible, the manager may recover the costs of the necessary modification of the water system, by including a financial condition in the permit or exemption. The Water Boards Act and the Water Act, respectively, also include grounds for the reservation of land with a view to construction or modification of water management structures in the future.
Although the existing public law instruments are generally adequate, this book also includes some recommendations on the subject of legal certainty, efficiency and transparency to improve these instruments to carry out the water management assignment.

Carrying out the water management assignment does not just require the public law instruments to be adequate, but also that these instruments are actually used. Therefore, it is significant that the division of tasks and powers between the various government authorities that are involved in the water management assignment is clear and that the various authorities bring their relevant policies into line. This is particularly important for the water management assignment of the Water Boards, since the Water Boards and municipal authorities are interdependent when it comes to carrying out their policies.
It is important to make a clear distinction between the tasks and powers of Water Boards and the tasks and powers that municipalities have pursuant to the Spatial Planning Act (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*). As long as the Water Boards, as a functional public body, are responsible for water systems and have their own powers to carry out their tasks, it would be undesirable for any municipality to take this responsibility. Therefore, municipalities must refrain from regulating water systems to promote interests already promoted by the Water Board. To this extent, Water Boards have their own responsibility in carrying out their consolidating management assignment.
If the Water Board has regulated the use of water systems, protection zones or reservation zones in order to prevent water nuisance and flooding, the Spatial Planning Act stipulates that the municipality depends on the rules set by the Water Board or on its willingness to deviate from these rules when planning intended use. If these rules do not allow the use intended by the municipality, it will not be possible to allocate the land as it intends. After all, decisions regarding town and country planning cannot be taken if their execution is likely to be prohibited by the rules set by the Water Board. The obligatory so-called 'water clause' included in planning decisions and the obligatory administrative

coordination between the municipality and the Water Board and the manner in which the spatial water assessment (*watertoets*) organises these administrative procedures, could be highly valuable in the assessment of whether water regulations prevent certain planning decisions from being carried out.

On the other hand, Water Boards need the municipalities' cooperation to carry out their active management assignment. To construct or modify water management structures as part of their assignment, they will generally need the municipalities' approval. If the municipality refuses to give its approval, this will frustrate the active management assignment.
All this means that the Water Boards and municipalities are interdependent in their tasks and powers, making mutual cooperation crucial when carrying out the policy plans that they have made as part of their tasks. To perform their water management assignment, and to solve urban water problems such as groundwater problems and rainwater run-off, Water Boards and municipalities will have to bring their powers into line in order to enable both parties to perform their tasks in their own way. The first method to do so is administrative coordination, whether or not legally obliged.

To improve the coordination between town and country planning decisions and water management, there is a legal obligation to include a water clause in planning decisions, indicating how these decisions accommodate any possible consequences for water management. The spatial water assessment was developed as an administrative instrument to satisfy the obligation of administrative coordination between the water system managers and of including a water clause. It describes the administrative process for the assessment of the consequences that planning decisions may have for water management.
However, the legal significance of the spatial water assessment should not be overestimated. After all, the assessment procedure only encompasses a clear analysis of the consequences of planning decisions for the water system. It does not oblige the authorised body to assign any particular value to the interests of preventing water problems in the planning procedure. Case law of the highest administrative court (The Administrative Jurisdiction Division of the Council of State) also shows that currently grounds of appeal with regard to negative effects on water management caused by planning decisions or by a failure to properly apply the assessment procedure are not very likely to succeed. It is often sufficient for the authorised body to promise that it will solve any water management problems, should they arise. It looks like the cancellation of the obligatory preventative provincial approval of municipal planning decisions has further weakened the legal significance of the spatial water assessment.

Often, Water Boards and municipalities will be able to reach mutual agreement on their policy and the decisions to carry it out. However, if they fail to reach agreement, it is up to the provincial government to come up with a solution. After all, in view of their supervisory, standard-setting and policy-making tasks and powers, both under the Spatial Planning Act and as part of water manage-

ment, the provincial bodies have the responsibility to ensure that no decision or policy includes any conflicting elements. To this end, they will have to include clear policy frameworks in their strategic plans, harmonising water policy with town and country planning policy, for Water Boards and municipalities to know which frameworks they will have to consider. If they move away from these policy frameworks, the provincial government will have to use its supervisory powers pursuant to the Spatial Planning Act or the Water Act, to prevent any conflicts with provincial policy. If any conflicts arise between the Water Board and the municipality regarding a subject not regulated in provincial policy, the provincial government will also have to solve this using their public law supervisory instruments. In this event, these instruments are used to solve an inter-administrative conflict at a lower administrative level. Water Boards and municipalities are at the same hierarchical level, which means that they might reach an administrative deadlock in the performance of their water management assignment.
It is important for the provincial authorities to outline the frameworks in which the water management assignment should be performed as clearly and consistently as possible. This means that decisions taken in one procedural 'route' should influence decisions in the other route, in the sense that any deviations from the chosen route should be properly substantiated. It is assumed here that the spatial-planning consequences of decisions taken along the water-management route and the water-management consequences of decisions taken along the spatial-planning route are taken into account in the decision making process.

At the level of central government, the national water system manager and the minister of Housing, Spatial Planning and the Environment (*VROM*) will also have to harmonise how to perform their tasks and powers. These two parties are also interdependent when it comes to performing their policy intentions as part of their tasks. They will harmonise these policy plans at an early stage, since the spatial-planning aspects of the strategic water plans are established by the minister of Transport, Public works and Water Management (*V&W*) together with the minister of Housing, Spatial Planning and the Environment and these plans have the legal status of structural concepts. Both ministers have supervisory instruments, such as the power to give instructions and to set general rules, as tools to give direction to decisions taken by Water Boards and municipalities, in the event that they contravene national policy.

Because of the water system approach and the river basin approach, the harmonisation of policy making and decision making by the authorities concerned is of great significance. After all, measures and solutions should be found at the level of the river basin, whereas the necessary tasks and powers are divided between various government authorities, whose boundaries are often different from the boundaries of water systems or river basins. This makes it important for the central government and the provinces especially, being the responsible government authorities, to be aware of this and take their coordinating tasks seriously. In order to carry out those tasks, their plans will have to accommodate

their own policy intentions and the main elements of the management assignment. If lower government authorities deviate from these plans or reach a deadlock, these higher government authorities will have to decide whether they should use their supervisory instruments or accept a substantiated deviation from their plans.

To organise and maintain the water systems in accordance with the standards, citizens' rights will inevitably be affected. Citizens are entitled to a fair compensation and to effective legal protection. In my view, the procedure for project plans to construct or modify water management structures includes both these elements, since all decisions need to follow the same preparatory procedure, where simultaneous legal protection applies, thus increasing the transparency and pace of the decision-making process. All of these decisions are open to legal protection at the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State in first and only instance, which will quickly clarify the lawfulness of the project plan. This also benefits the interested parties involved.

Article 7.11 of the Water Act provides for compensation of loss, based on which the party that is or will be suffering a loss as a result of lawful activities as part of a water management task or power will be granted compensation at their request. Compensation is granted only to the extent that the loss cannot reasonably be expected to be carried by the requesting party or to the extent that it has not or not sufficiently been ensured otherwise. Article 7.11 of the Water Act follows the example of the principle of equality, which states that not all losses are eligible for compensation, but only those losses that exceed the normal social risks (abnormal burden) and that affect a limited group of citizens (specific burden).
The decision on the request for compensation of a loss based on Article 7.11 of the Water Act is open to administrative-law legal protection. Article 7.11 does not apply to unlawful activities by the manager as part of their tasks and powers. Compensation of losses caused by unlawful activities should be applied for before a civil court.
I have concluded that the compensation of loss provided by Article 7.11 of the Water Act does not violate Article 1 First Protocol of the European Convention on Human Rights or Article 14 of the Constitution, since these provisions do not require full compensation of loss if expropriation is not involved. However, I believe that imposing the obligation to tolerate includes a partial deprivation of ownership, since this obligation gives the water system manager the right to exercise other parties' ownership rights. Therefore, losses caused by the obligation to tolerate a certain situation should be eligible for full compensation. Although presently the provisions for compensation of loss do not exclude full compensation, the Water Act should state beyond any doubt that any losses caused by the imposition of such an obligation are eligible for full compensation, to promote the legal certainty of the injured party.
This is different for the regulation of ownership, since this does not include any deprivation of ownership rights. In this situation, the water system manager does

not gain any rights to use other people's property. Regulation of ownership rights includes a restriction of those rights in the public interest; in this case, performing the water management assignment. Since in the public interest, everyone must tolerate certain restrictions of their ownership rights, these losses will only be eligible for compensation if they exceed the normal social risks and if they affect a limited group of citizens.
The construction or modification of water management structures often needs town and country planning decisions as well. Pursuant to Article 6.1 of the Spatial Planning Act, losses caused by these decisions are eligible for compensation. In order to prevent that the same losses can be recovered from the municipalities pursuant to the Spatial Planning Act and also from the water system manager pursuant to the Water Act, losses should be eligible for compensation pursuant to Article 7.11 of the Water Act only. After all, the water system manager takes the initiative and the water management structures are constructed or modified as part of their tasks.

The main recommendations which follow from this study focus on the recognition of the water system manager's own responsibility to carry out their management assignment and on giving them the necessary public law instruments to actually exercise that responsibility. Other recommendations include:
Recognition of the provincial authorities' crucial role when bringing municipalities' and Water Boards' policies in line with their use of public law instruments, and introduction of a strict division between the water system managers' power to establish generally binding instructions and the municipalities' power to give generally binding instructions pursuant to the Spatial Planning Act. The use of these powers should be well-coordinated. Coordination should also take place trough the feasibility requirement that applies to town and country planning decisions. A planning decision cannot be taken if water regulations do not allow it to be executed, since it will probably be unfeasible. The conditions under which the water regulations will allow the planning decision to be executed will have to be determined by municipalities and water system managers in mutual consultation. The spatial water assessment may prove useful in this regard.

# Literatuur


Adviesgroep Normering Wateroverlast 2006
Adviesgroep Normering Wateroverlast, *Advies Normering regionale wateroverlast*, maart 2006, p. 22, <www.uvw.nl>.

Arentz 2007
B. Arentz, 'Verharden verboden. De problematiek van waterberging in bestemmingsplannen en de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland', *M en R* 2007-2, p. 75-80.

Asser/Van Dam e.a. 2002
C.C. van Dam, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, 3. Goederenrecht. Deel II. Zakelijke rechten*, 14e druk, Deventer: Kluwer 2002.

Asser/Hartkamp 2006 (4-III)
A.S. Hartkamp, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 4. Verbintenissenrecht. Deel III. De verbintenis uit de wet*, 12e druk, Deventer: Kluwer 2006.

Asser/Hartkamp 2008 (6-I*)
A.S. Hartkamp, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk recht. Verbintenissenrecht, 6. Verbintenissenrecht. Eerste gedeelte. De verbintenis in het algemeen*, 13e druk, Deventer: Kluwer 2008.

Barkhuysen en Van Emmerik 2005
T. Barkhuysen en M.L van Emmerik, 'De eigendomsbescherming van artikel 1 van eerste Protocol bij het EVRM en het Nederlandse burgerlijk recht: het Straatsburgse perspectief (Preadvies VBR 2005)', in: *De eigendomsbescherming van artikel 1 van eerste Protocol bij het EVRM en het Nederlandse burgerlijk recht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 1-102.

Van den Berg, Van Hall en Van Rijswick 2003
J.T. van den Berg, A. van Hall en H.F.M.W. van Rijswick, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, 3e druk, Deventer: Kluwer 2003.

Van den Berge 1973
A.P. van den Berge, 'Eenheid in waterbeheer', *Waterschapsbelangen* 1973, p. 197-199.

Ten Berge en Michiels 1997
J.B.J.M. ten Berge en F.C.M.A. Michiels, *Besturen door de overheid*, Deventer: Kluwer 2001.

Van den Berk 1997
J.A.M. van den Berk, *Bestuursschaderecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

Besselink 1999
H.J.M. Besselink, 'De noodzaak tot onteigening bij infrastructurele projecten', *BR* 1999, p. 570-575.

Besselink 2002
H.J.M. Besselink, 'Watertoets en aanwijzing van noodoverloopgebieden. De nieuwe waterinstrumenten en milieu-effectrapportage', *TO* 2002-6, p. 217-221.

Bocken 2000
H. Bocken, 'Nog iets over inbreuk op recht?', in: H. Cousy (red.), *Liber amoricum Walter van Gerven*, Deurne 2000, p. 183-202.

Van de Brand, Bregman en De Groot 2006
J.A.M. van de Brand, A.G. Bregman en J.F. de Groot, *De Grondexploitatiewet: enkele verkenningen*, (Preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2006), Den Haag 2006.

Van den Broek 2002
G.M. van den Broek, *Planschadevergoeding. Het recht op planschadevergoeding bij wijziging van het planologische regime* (diss. Utrecht), Deventer 2002.

Van den Broek 2003
G.M. van den Broek, 'De verhouding tussen art. 49 WRO en het zelfstandig schadebesluit gebaseerd op het égalitébeginsel', *O&A* 2003, p. 101-108.
Van den Broek 2007
G.M. van den Broek, 'Schade en luchtvaart', in: T.P. Kramer (red.), *Milieu en luchtvaart*, (Vereniging voor Milieurecht, 2007-1), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007, p. 37-55.
Van den Broek en Groothuijse 2008
G.M. van den en F.A.G. Groothuijse, 'De schadevergoedingregeling in de Waterwet', *O&A* 2008, p. 146-158.
Van den Broek, Nijmeijer en Van Rijswick 2008
J.H.G. van den Broek, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswick, 'Kan de bouw bouwen op de mogelijke gevolgen van waterkwaliteitseisen', *TBR* 2008-9, p. 774-785.
Bestuursakkoord Waterketen 2007
*Bestuursakkoord Waterketen*, Den Haag 2007, p. 2, <ww.vrom.nl>.
Bruil en Lurks 1995
D.W. Bruil en M. Lurks, 'De stroomlijning van juridische procedures voor Rivierdijkverbetering', *BR* 1995, p. 973, e.v.
Van Buuren 2003
P.J.J. van Buuren, Annotatie bij ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229, in: P.J.J. van Buuren, J.E.M. Polak en R.J.G.M. Widdershoven (red.), *AB Klassiek, standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw geannoteerd*, 5e druk, Deventer 2003, p. 408-413.
Van Buuren en Laninga-Busch 2005
P.J.J. van Buuren en A.M. Laninga-Busch, 'Ruimte reserveren voor zones langs hoofdinfrastructuur en waterberging', *BR* 2005, p. 281-288
Van Buuren en Groothuijse 2006
P.J.J. van Buuren en F.A.G. Groothuijse, 'Hoog water in de IJssel' in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick (red.), *Weids water, opstellen over waterrecht*, Den Haag: Sdu uitgevers 2006, p. 336-339.
Van Buuren e.a 2006
P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier en A.G.A Nijmeijer, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 5e druk, Deventer 2006, p. 401-402.
Van Buuren e.a. 2008
P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Van WRO naar Wro*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2008.
Van Buuren 2008
P.J.J. van Buuren, 'Nieuwe regels over planschadevergoeding in de Wro', *TBR* 2008/28, p. 137-142.
CAW advies 2004a
CAW-advies, *Zicht op grondwater. Een juridisch perspectief op grond waterbeheer in bebouwd gebied*, augustus 2004, <www.cawsw.nl>.
CAW advies 2004b
CAW-advies, *De kost gaat voor de baat uit, Juridisch instrumenten om ruimte te reserveren voor waterstaatsdoeleinden*, november 2004, <www.cawsw.nl>.
CAW advies 2005
CAW-advies, *Voorontwerp Waterwet: Voldoende waarborgen voor een duurzaam het samenhangend systeembeheer?*, november 2005, <www.cawsw.nl>.
CAW-advies 2007
CAW-advies, *Enkele aspecten met betrekking tot het buitendijks brengen van thans binnendijks gelegen gronden*, juni 2007, <www.cawsw.nl>.
CAW advies 2008
CAW-advies, *Juridische versterking van de watertoets*, april 2008.

Coenen 1997
E.J.M. Coenen, 'De werkingssfeer van de Belemmeringenwet Privaatrecht: afbakening van het begrip 'openbaar werk'', *BR* 1997, p. 556-563,

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen 2007
Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Den Haag: 2007, <www.minbzk.nl.>.

Commissie Noodoverloopgebieden 2002
Commissie Noodoverloopgebieden, *Gecontroleerd overstromen. Advies van de Commissie Noodoverloopgebieden*, Den Haag 2002.

Commissie Waterbeheer 21e eeuw 2000
Commissie Waterbeheer 21e eeuw, *Waterbeleid voor de 21e eeuw, Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, Den Haag 31 augustus 2000.

Crince Le Roy en Haeser 2005
R.R. Crince Le Roy en W.J. Haeser, 'Grondexploitatiewet: kostenverhaal en uitvoering Grondexploitatie', *VGR* 2005, p. 142-153.

Van Dam 2000
C.C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.

Damen e.a. 2005
L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel I*, 2e druk, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

Dekker 2000
M. Dekker, 'De bescherming van waterkeringen in de ruimtelijke ordening', *BR* 2000, p. 97-104.

Dekker 2002
M. Dekker, *Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstromingen* (diss. Leiden), Den Haag 2002, p. 94.

Dekker en Polak 2002
M. Dekker en J.E.M. Polak, *Enkele aansprakelijkheidsvraagstukken in relatie tot waterbeheer 21e eeuw. Essay in opdracht van de VROM-raad geschreven*, Den Haag 2002.

Dekker 2003
M. Dekker, 'Kansen en bedreigingen voor water en ruimtelijke ordening: houd het hoofd koel en de voeten droog!', *BR* 2003-5, p. 371-382.

Dekker 2004
M. Dekker, 'Aansprakelijkheidsvragen bij de aanwijzing van retentie- of bergingsgebieden', *O&A* 2003-4, p. 138-148.

Deltacommissie 2008
Deltacommissie, *Samen werken met water, Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, Bevindingen Deltacommissie 2008*.

Driesprong en Van der Boom 1999
A. Driesprong en E.J.A. van der Boom, 'Integraalwaterbeheer en grondverwerving: een reactie', *Het Waterschap* 1999-5, p. 176-181.

Driesprong 2000
A. Driesprong, 'Waterschappen en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985', *Het Waterschap* 2000-14, p. 644-649.

Driesprong en Van Belzen 2000
A. Driesprong, en R.N. van Belzen, 'Onteigening voor infrastructurele werken, ontwikkeling in wetgeving en jurisprudentie', *BR* 2000, p. 820-834.

Driesprong 2001
A. Driesprong, 'Waterschappen let op uw saeck! Het voorontwerp van een nieuwe Wet ruimtelijke ordening', *Het Waterschap* 2001-19, p. 922-927.

Driesprong 2002
A. Driesprong en I.Poortvliet, 'Inundatie van gebieden. Aanwijzing, ingebruikstelling en schadevergoeding', *TO* 2002-1, p. 2-7.

Driessen, De Gier en Wiering 1999
P.J.J. Driessen, A.A.J. de Gier en M.A. Wiering, *Versterking van rivierdijken; een bestuurlijk-juridische evaluatie van de plan- en besluitvormingsprocedures zoals opgenomen in de Wet op de waterkering*, Den Haag: Ministerie van V&W 1999.

Driessen, De Gier en Wiering 2001
P.J.J Driessen, A.A.J. de, Gier en M.A. Wiering, 'Ruimte voor dijken', *BR* 2001, p. 269-278.

Driessen , De Gier en Steyn 2003
P.J.J. Driessen, A.A.J. de Gier en S.A.M. Steyn, 'Provinciale omgevingsplannen: de experimenteerfase voorbij?', *TO* 2003, nr. 2, p. 5.

Drijver- van Rijckevorsel 2003
J.E.F.M. den Drijver-van Rijckevorsel en A.W. van Engen, *Onteigening*, 3e druk, Deventer 2003.

Drupsteen 2001
Th. G. Drupsteen, 'Schadevergoeding bij waterconservering en –berging', *Het Waterschap* 2001-22, p. 1070-1075.

Drupsteen 2006
Th. G. Drupsteen, 'De brede kijk, het specialiteitsbeginsel en de Waterwet', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick (red.), *Weids water, opstellen over waterrecht*, Den Haag: Sdu uitgevers 2006, p. 285-303.

Van Ettekoven 2006
B.J. van, Ettekoven, 'De formele rechtskracht vanuit bestuursrechtelijk perspectief', *O&A* 2006-3, p. 10-23.

Geerdink en Schippers 2008a
Geerdink, J.H. en E.C.M. Schippers, 'Alles over water, in een notendop (I)', *Gst.* 2008, 7296, nr. 56, p. 261-272.

Geerdink en Schippers 2008b
J.H. Geerdink, en E.C.M. Schippers, 'Alles over water, in een notendop (II)', *Gst.* 2008, 7297, nr. 64, p. 289-301.

De Gier 1989
A.A.J. de Gier, 'De plaats van streekplan in het provinciaal ruimtelijke beleid: haasje over of kopje onder?', *BR* 1989, p. 99-104.

De Gier 1998
A.A.J. de Gier, 'Het provinciale omgevingsplan, Enkele bestuursrechtelijke bedenkingen bij een populair fenomeen', *BR* 1998, p. 191-196.

De Gier en Van Buuren 1995
A.A.J. de Gier, en P.J.J. van Buuren, 'De Deltawet grote rivieren, een eenmalig experiment?', *NTB* 1995, p. 145-152.

De Groot, Mus en Van der Veen 2005
E.W.J. de Groot, J.B. Mus, en G.A. van der Veen, 'De Grondexploitatiewet (wetsvoorstel 30 218)', *BR* 2005, p. 1048-1061.

De Groot 2007
J.F. de Groot, 'De grondexploitatiewet na de Invoeringswet Wro', *BR* 2007, p. 469-480.

Groothuijse en Van Rijswick 2005a
F.A.G. Groothuijse, en H.F.M.W. van Rijswick, 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets alleen! (deel I)', *BR* 2005, p. 193-210.

Groothuijse en Van Rijswick 2005b
F.A.G. Groothuijse en H.F.M.W. van Rijswick, 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets alleen! (deel II)', *BR* 2005, p. 384-401.

Groothuijse 2005
F.A.G. Groothuijse, 'Verwateren de waterbelangen in de nieuwe Wro?' *M en R* 2005, p. 420-427.

Groothuijse 2006
F.A.G. Groothuijse, 'Nieuw toetsingskader voor activiteiten in rivierbed, Beleidslijn grote Rivieren', *Toets* 2006-3, p. 10-14.
Groothuijse 2007
F.A.G. Groothuijse, 'De nakoming van de gebiedsbeschermende verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn: een sporenonderzoek', in: A.B. Blomberg e.a. (red.), *Van Utrecht via Brussel naar Maastricht, Opstellen over de betekenis van het Europees recht voor het omgevingsrecht en het algemeen bestuursrecht,* Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p. 121-139.
De Haan, Drupsteen en Fernhout 1998
P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat, deel 2, Bestuurshandelingen en waarborgen,* 4e druk, Deventer: Kluwer 1998.
Van Hall 1991
A. van Hall, 'De brede kijk van de waterschappen', *M en R* 1991, p. 329-340.
Van Hall 1992
A. van Hall, 'Naar een samenhangend waterbeheer, bezien vanuit de kwantiteitszorg. Waterstaatswetgeving: verleden, heden en toekomst', in: S.B. Boelens e.a., *Bundel ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving,* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 155-360.
Van Hall 1995
A. van Hall, *Het specialiteitsbeginsel in het waterstaatsrecht: over kringen van belangen* (oratie Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.
Van Hall 1997
A. van Hall, 'Algemeen kader', in: A., van Hall, H.J.M. Havekes, W.G.M. Heldens en I. Poortvliet, *Waterbeheerswetgeving,* Lelystad: Koninklijke Vermande 1997.
Van Hall 1998
A. van Hall, 'Stedelijk grondwaterbeheer.Wie is aansprakelijk voor schade aan gebouwen?' ,*BR* 1998, p. 989-1002.
Van Hall 2001
A. van Hall, 'Belangenafweging in de in de Wet op fysieke leefomgeving', in: A. Driesprong e.a. (red.), *Lex Aquarum, liber amoricum, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings,* Den Haag 2001, p. 138-159.
Van Hall 2003a
A. van Hall, 'Kaderstellende Watersystemen, Over duurzaam omgaan met land- en watersystemen', *M en R* 2003, nr. 11, p. 324-331.
Van Hall 2003b
A. van Hall, 'Massieve wateropgaven in een beperkte ruimte. Een nieuw Deltaplan tot 2050: zijn we terug bij af?', *BR* 2003, p. 363-371.
Van Hall 2003c
A. van Hall, 'Water stuurt ruimtelijke inrichting. Nieuw denken over oud water', in: F. Maes en L. Lavrysen, *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland,* Brugge: Die Keure 2003.
Van Hall 2004
A. van Hall, 'De watertoets naar Nederlands model', in: F.C.M.A. Michiels en L. Lavrysen, (red.), *Milieurecht in de lage landen,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 163-178.
Hancher en Evans 2006
L. Hancher en S.J.H. Evans, 'Groene en blauwe diensten: wachten op groen licht?', *TO* 2006-1, p. 2-9.
Havekes en Heldens 1990
H.J.M. Havekes en W.G.M. Heldens, *De Wet op de waterhuishouding, Integraal waterbeheer in juridisch perspectief,* Lelystad: Koninklijke Vermande 1990.

Havekes 2005
H.J.M. Havekes, 'Het voorontwerp Waterwet', *M en R* 2005-10, p. 628-632.
Havekes 2006a
H.J.M. Havekes, 'Richtlijnvoorstel overstromings(risico)beheer', *M en R* 2006-4, p. 205.
Havekes 2006b
H.J.M. Havekes, 'Het wetsvoorstel verankering en bekostiging van gemeentelijke Watertaken', *M en R* 2006-9, p. 534-538.
Havekes 2008
H.J.M. Havekes, *Fuctioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss. Utrecht), Zoetermeer 2008.
Hennekens 2000
H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Nadeelcompensatie: wanneer en waarom?', *Gst.* 2000, 7130, p. 569-575.
Hillegers, Lam en Nijmeijer 2006
S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'Het wetsvoorstel luchtkwaliteit nader Beschouwd', *M en R* 2006-10, p. 597-605.
Hillegers, Lam en Nijmeijer 2007
S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'Invoering van de Wet ruimtelijke ordening (2)', *Gst.* 2007, 7277, nr. 86, p. 383.
Hoitink 1998
J.E. Hoitink, *Bestaande rechten in het milieurecht* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.
Hoitink en Backes 1999
J.E. Hoitink en Ch. W. Backes, 'Eigendom van vervuilingsrechten', *NJB* 1999/37, p. 1759-1763.
Hoitink 2006
J.E. Hoitink, *De ontbrekende schakel. Een beschouwing over eigendomsbescherming als fundament voor schadevergoeding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.
Huizinga 2007
H. Huizinga, 'Watertoets: Betere wettelijke verankering is noodzakelijk', *Het Waterschap*, 2007-9, p. 14-15.
International Panel on Climate Change 2007
International Panel on Climate Change, *Climate Change 2007, The physical Sience basis, Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge 2007, <http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1>.
Jansen (*Onrechtmatige daad I*)
K.J.O. Jansen, 'I. Artikelsgewijs commentaar' in: C.J.M. Stolker (red.), *Onrechtmatige daad*, Deventer: Kluwer (losbl.).
Jong 2003
P. Jong, 'De nieuwe Wro in waterstaatkundig perspectief', in: P.C. Gilhuis e.a. (red.), *Milieu en de fundamentele herziening van de WRO* (Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht 2002-3), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.
Jong 2004
P. Jong, 'De watertoets: een juridisch verankerd beleidsinstrument', *Gst.* 2004, 7199, p. 1-8.
Jong 2008
P. Jong en P.J.J. van Buuren, 'Een kleine (r)evolutie in het waterrecht: watertoets, versterkte watertoets, klimaattoets?', *TBR* 2008/171, p. 901-908.
Jong 2009
P. Jong, 'Wateroverlast op straat: een juridische verkenning van een lokaal klimaatprobleem', in: N. Teesing (red.), *Juridische aspecten van Klimaatverandering* (Vereniging voor Milieurecht, 2009-1), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2009, p. 97-113.

Jongma 2002
M.P. Jongma, *De milieuvergunning, een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften* (diss. Utrecht), Deventer 2002.
Kabinetsnota 2000
Kabinetsnota *Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw*, Den Haag december 2000.
Keessen en Van Rijswick 2009
A.M Keessen en H.F.M.W. van Rijswick, 'Klimaatverandering en de bescherming van schaars water: regulering van watergebruik bij watertekorten in het Europese en Nederlandse waterrecht', in: N. Teesing (red.), *Juridische aspecten van Klimaatverandering* (Vereniging voor milieurecht, 2009-1), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 79-96.
Van de Kerk 1971
J. van de Kerk, 'Waterbeleid, een blik vooruit', *Waterschapsbelangen* 1971, p. 343-350.
Van de Kerk 1973
Kerk, J. van de, 'Rede ter gelegenheid van de ingebruikstelling van gemaal De Helsdeur te Den Helder', *Waterschapsbelangen* 1973, p. 199-204.
KNMI 2008
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, *De toestand van het klimaat in Nederland 2008*, De Bilt: 2008, <www.knmi.nl/toestandklimaat>.
Koeman 2008
N.S.J. Koeman, 'Waterwetgeving en ruimtelijke ordening', in: M.N. Boeve en L. van Middelkoop (red.), *Het waterrecht in perspectief*, Groningen: Europa Law Publishing, 2008, p. 75-83.
Kortmann 2006
C.N.J. Kortmann, *Onrechtmatige overheidbesluiten* (diss. Utrecht), Utrecht 2006.
Krabbe 1893
H. Krabbe, *Onteigening ten algemeenen nutte*, RM 1893, p. 161 e.v.
Kwakman 2003
N.J.M. Kwakman, *Schadecompensatie in het strafprocesrecht* (diss. Groningen), Groningen 2003.
Laninga-Bush en Van Rijswick 2005
A.M.Laninga-Bush en H.F.M.W. van Rijswick, 'Grondwaterbeheer in bebouwd gebied. Een juridisch toekomstperspectief', *BR* 2005, p. 568-577.
Lankhorst 1992
G.H. Lankhorst, *De relativiteit van de onrechtmatige daad* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1992.
Lucassen 2004
W. Lucassen, 'Waterschap De Dommel: toverwoord blauwe dienst in praktijk', *Het Waterschap* 2004-14, p. 4-5.
Lurks 2005
M. Lurks, *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2001.
Van Maanen en de Lange 2005
G.E. van Maanen en R. de Lange, *Onrechtmatige Overheidsdaad*, Deventer: Kluwer 2005.
Van Male 1988
R.M. van Male, *Rechter en bestuurswetgeving*, (diss. Tilburg) Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.
Milieu en Natuurplanbureau en RIVM 2004
Milieu en Natuurplanbureau en RIVM, *Risico's in bedijkte termen, Een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen*, mei 2004, p. 31-47.
Ministerie van V&W 2000
Ministerie van V&W, *3e Kustnota. Traditie, Trends en Toekomst*, Den Haag 2000.

Ministerie van V&W 2001
Ministerie van V&W, *Bestuurlijke notitie Watertoets*, Den Haag 2001, <www.minvenw.nl>.
Ministerie van V&W 2005
Ministerie van V&W, *Veiligheid Nederland in Kaart, Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*, november 2005, <www.projectvnk.nl>.
Ministerie van VROM 2006
Ministerie van VROM, *De Onteigeningswet, Handreiking voor de praktijk*, december 2006, <www.vrom.nl>.
Nationaal Bestuursakkoord Water 2003
*Nationaal Bestuursakkoord Water*, Den Haag, 2 juli 2003.
NBW-actueel 2008
NBW-actueel, ondertekend op 25 juni 2008, <www.verkeerenwaterstaat.nl>.
Nieuwenhuis 2003
J.H. Nieuwenhuis, *Onrechtmatige daden, délits, unerlaubte Handlungen, torts: buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 2003, p. 22.
Nijmeijer 2003
A.G.A. Nijmeijer, 'Een kwestie van inhoud. Het nieuwe artikel 10 WRO en de (on)wenselijkheid van een verruimde reikwijdte van de WRO nader beschouwd', *TO* 2003-5, p. 166-177.
Nijmeijer 2006
A.G.A. Nijmeijer, 'Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan. Einde van de toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?', *M en R* 2006-6, p. 363-367.
Nijmeijer 2007
A.G.A. Nijmeijer, 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van de beheersverordening', *BR* 2007, p. 281-286.
Nota ruimte 2006
*Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*, 2006, <www.vrom.nl>.
Overgaag 2004
A. Overgaag, 'NBW en KRW kunnen niet zonder elkaar', *Het Waterschap*, 2004/10, p. 22-23.
Overwater en Westendorp-Frikkee 2004
P.S.A. Overwater en C.A.C. Westendorp-Frikkee, *Handboek administratieve onteigeningsprocedure*, Den Haag: Sdu uitgevers 2004.
Overwater 2006
P.S.A. Overwater, 'De Grondexploitatiewet: meer problemen dan oplossingen', *Agr.r.* 2006, p. 542-545.
Polak 1999
J.E.M. Polak, 'Schadevergoeding bij rechtmatige daad in het algemeen en de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 in het bijzonder', *BR* 2002-2, p. 114-127.
Poortvliet 1990
I. Poortvliet, 'Het ontwerp van de Wet op de Waterkering – rijk, provincie en waterschap', *TvO* 1990-19, p. 471-475.
Poortvliet 1992
I. Poortvliet, 'Waterkeringszorg', in: S.B. Boelens e.a., *Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst*, Bundel ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 109-125.
De Putter 2002
P. de Putter, 'Naar een verantwoordelijkheid voor het onzichtbare water in de stad', *M en R* 2002-6, p. 167-172.
De Putter 2003
P. de Putter, 'De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer', *TO* 2003-3, p. 96-97.

De Putter en Robbe 2005
P. de Putter en J. Robbe, 'Alle regen komt van boven, maar wat kan de gemeente ermee?', *TO* 2005-2, p. 45-53.

De Putter 2008
P. de Putter, 'Eindelijk meer duidelijkheid in het stedelijke grondwaterbeheer', *O&A* 2008-3, p. 159-168.

Raad voor het Binnenlands Bestuur 1987
Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Advies over de regels met betrekking tot milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen*, juni 1987.

Raad voor Vastgoed Rijksoverheid 2005
Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, *Kennisgids*, Den Haag 2005.

Van Ravels 2002
B.P.M. van Ravels, 'Nadeelcompensatie en andere vergoedingen in de waterstaatszorg', in: *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad* (VAR-reeks 128), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 261-423.

Van Ravels 2003
B.P.M. van Ravels, 'Het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten', in: R.J.N. Schlössels e.a, *In beginsel: Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 67-91.

Van Ravels 2005
B.P.M. van Ravels, *Grenzen van voorzienbaarheid. De betekenis van het begrip voorzienbaarheid voor verplichtingen tot schadevergoeding wegens onrechtmatige daad* (oratie Nijmegen), Deventer: Kluwer 2005.

Van Ravels 2006
B.P.M. van Ravels, 'Bergingsgebieden, schadevergoeding en de Waterwet', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M.Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, *Weids Water, Opstellen over waterrecht*, Den Haag 2006, p 207-251.

Van der Ree 2000
P. van der Ree, *Met woord en kaart, Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling*, Den Bosch 2000.

Reinwater 2003
Reinwater, Reinwater en de watertoets, Het 'aanslaan' van de watertoets, Amsterdam: 2003, <http://www.reinwater.nl/docs/rw-2003-pp-watertoets-klein.pdf>.

Rijkswaterstaat en RIZA 2001
Rijkswaterstaat en RIZA, *Hydraulische randvoorwaarden 2001: maatgevende afvoer Rijn en Maas, onderzoek in het kader van het randvoorwaardenboek*, oktober 2001.

Van Rijswick 2001
H.F.M.W. van Rijswick, *De kwaliteit van water, Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater*, Europese monografieën nr. 70, Deventer: Kluwer 2001.

Van Rijswick 2003
H.F.M.W. van Rijswick, 'Op orde en in goede toestand, Het waterkwantiteitsbeheer en de Europese Kaderrichtlijn Water', *M en R* 2003-11, p. 317-323.

Van Rijswick 2004
H.F.M.W. van Rijswick, 'De watertoets in Vlaanderen en Nederland: een geschikt instrument voor externe integratie?' in: F.M.C.A. Michiels en L. Lavrysen (red.), *Milieurecht in de lage landen*, Den Haag 2004, p. 203-204.

Van Rijswick 2006
H.F.M.W. van Rijswick, 'Klimaatverandering en water, Biedt het voorontwerp Waterwet voldoende instrumenten voor een adaptief waterbeheer?', in: *Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005*, Vereniging voor Milieurecht 2006-4, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 267-282.

Van Rijswick 2007
H.F.M.W. van Rijswick, 'De Waterwet in relatie tot andere delen van het omgevingsrecht' in: N. Teesing (red.), *De nieuwe Waterwet* (Vereniging voor Milieurecht 2007-2), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 23-40.
Van Rijswick en Groothuijse 2007
H.F.M.W. van Rijswick en F.A.G. Groothuijse, 'Het wetsvoorstel Waterwet', *Tijdschrift voor Agrarisch recht*, 2007-6, p. 238-248.
Van Rijswick 2008a
H.F.M.W. van Rijswick e.a., *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, 2e druk, Utrecht: STOWA 2008.
Van Rijswick 2008b
H.F.M.W. van Rijswick, *Bewegend water. Over de verdeling van waterrechten en waterplichten binnen stroomgebieden in het Europese en Nederlandse waterrecht* (oratie Utrecht), Groningen: Europa Law Publishing 2008.
RIVM en het Milieu- en Natuurplanbureau 2004
RIVM en het Milieu- en Natuurplanbureau, *Risico's in bedijkte termen*, mei 2004.
RIZA 2003
RIZA, *De watertoets leeft!*, Den Haag, 2003, <www.watertoets.net>.
Robbe 2000
J. Robbe, *De bestemmingsplanprocedure en de zelfstandige projectprocedure* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2000.
Saijs en Teeuwen 1999
H.L.F. Saeijs en H.H.A. Teeuwen, 'Recht doen aan water. Over ontwikkelingen in het waterbeheer en uitdagingen voor de wetgeving', *AA*, mei 1999-5, p. 323-332.
Van der Schans 2007
E. van der Schans, 'Nadeelcompensatie en schadebegroting: de rekening en het recht', *O&A* 2007-107, p. 201-208.
Scheltema en Scheltema 2008
M.W Scheltema en M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht*, 2e druk, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.
Schilthuis1960
G.J.C. Schilthuis, *Waterschapsrecht*, 2e druk, Alphen aan den Rijn 1960.
Schlössels 1998
R.J.N. Schössels, *Het specialiteitsbeginsel. Over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu uitgevers 1998, p. 320-321.
Schlössels 2002
R.J.N. Schlössels, 'Nadeelcompensatie en het égalitébeginsel: chaos of ius commune? (II)', *Gst*. 2002, 7161, 1, p. 184.
Schlössels 2007
R.J.N. Schlössels, 'Het voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten', *Gst*. 2007, 7281, p. 503-517.
Schueler 2002
B.J. Schueler, 'Goede besluiten met slechte gevolgen. De verplichting tot nadeelcompensatie in het bestuursrecht', in: *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad* (Preadviezen VAR 2002, VAR-reeks 128) Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 91-197.
Schueler 2005a
B.J.Schueler, *Schadevergoeding en de Awb, Aansprakelijkheid voor appellabele besluiten*, Monografiën Algemene wet bestuursrecht B-7, Deventer: Kluwer 2005.
Schueler 2005b
B.J. Schueler, 'Proportionaliteit en gelijkheid voor de publieke lasten', in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler, C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 166-186.

Schut 1997
G.H.A. Schut, *Onrechtmatige daad*, 5e druk, Studiepockets privaatrecht, nr. 21, Deventer: Kluwer 1997.
Sieburgh 2000
C.H. Sieburgh, *Toerekening van een onrechtmatige daad* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2000.
Sluysmans 2002
J.A.M.A Sluysmans, 'De Belemmeringenwet Privaatrecht', *Gst*. 2002, afl. 7159, p. 117-124.
Sluysmans 2006
J.A.M.A. Sluysmans, 'Een nieuw verhaal, of de scherpe kantjes van de Grondexploitatiewet', *TO* 2006-2, p. 47-55.
Soppe 2005
M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2005.
Spier 2001
J.L. Spier, 'Nederland vierstromenland, de kaderrichtlijn water en het waterbeleid voor de 21e eeuw', *TO* 2001-2, p. 34-39.
Steenbeek 1971
J.G. Steenbeek, Rede op een algemene ledenvergadering van de Vereniging Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN), 1971.
STOWA 2004
STOWA-rapport: *Overzicht normen veiligheid en wateroverlast*, rapportnummer 2004-05, maart 2004, < www.stowa.nl>.
Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen 2001
Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, *Van overschrijdingskans naar overstromingskans*, Den Haag, juni 2001.
Tjepkema 2004
M.K.G. Tjepkema, 'Het referentiekader van het égalitébeginsel. Over de vergelijking met andere burgers in égalitésituaties', *O&A* 2004-1, p. 12-22.
Tjepkema 2005
M.K.G. Tjepkema, 'Nadeelcompensatie bij handhaven en gedogen. Waarom er nog toekomst is voor het onzelfstandig schadebesluit', in: W. den Ouden e.a. (red.), *Recht realiseren – Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer 2005, p. 237-278.
Unie van Waterschappen 2004
Unie van Waterschappen, *Visie op regionale waterkeringen*, juni 2004, <www.uvw.nl>.
Vergting 1954
W.G. Vegting, 'Het algemeen Nederlands administratief recht, eerste deel', Alphen aan den Rijn: Samson 1954.
Vegting 1955
W.G. Vegting, *In hoeverre en naar welke beginselen behoort schadeloosstelling te worden toegekend bij rechtmatige aantasting van rechten of belangen door de overheid? Zijn hieromtrent nadere wettelijke regelingen wenselijk?* (Handelingen der Nederlandsche Juristen_Vereeniging 1955), Zwolle: Tjeenk Willink 1955.
Verburg 1992
J.J.I. Verburg, (red.), *De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992.
Verheij 2002
N. Verheij, 'Overheidsaansprakelijkheid in de Awb. Vragen voor de wetgever', *O&A* 2002-4, p. 117-126.

Verschuuren 1993
J.M. Verschuuren, *Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.
Veschuuren 2005
J.M. Verschuuren, 'Naar integratie van waterwetgeving: het voorontwerp Waterwet', *TO* 2005-4, p. 124-132.
De Vries 1994
H.J. de Vries, *De ruimte begrensd: het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1994.
De Vries 2004
H.J. de Vries, 'Planologische kernbeslissing, Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling', *TO* 2004, p. 92-104.
De Vries en Nijmeijer 2008
H.J. de Vries en A.G.A. Nijmeijer, 'De reactieve aanwijzing in de Wet ruimtelijke ordening: ook bedoeld voor de handhaving van bestuurlijke afspraken. Enkele kanttekeningen bij een nieuw interventie-instrument', *TO* 2008-2, p. 49-57.
VROM-raad 2002
VROM-raad, *Minder blauw op straat? Advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw*, Den Haag 2002.
Werkgroep Evaluatie Watertoets 2006
Werkgroep Evaluatie Watertoets, *Watertoetsproces op weg naar bestemming, Landelijke Evaluatie Watertoets 2006*, Den Haag/Lelystad: 2006, <www.verkeerenwaterstaat.nl>.
Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008
H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 14e druk, Den Haag: Elsevier Juridisch 2008.
Van Wijland 2006
G. Wijland, 'Blauwe diensten onder druk vanuit Brussel', *Het Waterschap* 2006-2, p. 12-13.
Van Wijmen 1981
P.C.E. van Wijmen, 'Gedoogplichten, met onteigening verwante rechtsfiguren en onteigening op grond van bijzondere wetten', *BR* 1981, p. 408-422.
Wijting 1999a
W. Wijting, 'De gedoogbeschikking ingevolge de Belemmeringenwet Privaatrecht (I)', *BR* 1999, p. 18-25.
Wijting 1999b
W. Wijting, 'De gedoogbeschikking ingevolge de Belemmeringenwet Privaatrecht (II)', *BR* 1999, p. 106-115.
Winsemius 1971
J.P. Winsemius, *Projectie belicht*, Unie van Waterschappen, Den Haag 1971, naar aanleiding van de discussienota *TP 2000, een toekomstprojectie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*.

# Jurisprudentie

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EG

HvJEG 30 november 2006, zaak C-32/05 (*Commission v. Luxembourg*).

EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

EHRM 23 september 1982, *NJ* 1988, 290, m.nt. EEA (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*).
EHRM 25 maart 1983, appl.nrs. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7113/75 en 7136/75, (*Silver*).
EHRM 2 augustus 1984, appl. nr. 8691/79 (*Malone*).
EHRM 23 oktober 1985, *BR* 1986, 65 en *NJ* 1986, 102 (*Benthem v. the Netherlands*).
EHRM, 21 februari 1986, *ECHR, Series A* Vol. 98 (*James and Others v. UK*).
EHRM 8 juli 1986, *ECHR, Series A* Vol. 102 (*Lithgow and Others v. UK*).
EHRM 24 oktober 1986, *ECHR, Series A* Vol. 108 (*AGOSI*).
EHRM 7 juli 1989, *ECHR, Series A* Vol. 159 (*Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*).
EHRM 25 oktober 1989, *ECHR, Series A* Vol. 163 (*Allan Jacobsson*).
EHRM 19 december 1989, *ECHR, Series A* Vol. 169 (*Mellacher and Others*).
EHRM 18 februari 1991, *ECHR Series A* Vol. 192 (*Fredin*).
EHRM 29 november 1991, *ECHR, Series A* Vol. 222 (*Pine Valley Developments v. Ireland*).
EHRM 9 december 1994, *ECHR, Series A* Vol. 301-A (*The Holy Monasteries v. Greece*).
EHRM 23 februari 1995, *ECHR, Series A* Vol. 306-B (*Gasus Dosier- und Fördertechnik*).
EHRM 31 october 1995, *ECHR, Series A* Vol. 330-B (*Papamichalopoulos and Others v. Greece)*.
EHRM 20 november 1995, *ECHR, Series A* Vol. 332 (*Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium)*.
EHRM 5 januari 2000, *NJ* 2000, 571 (*Beyeler v. Italy*).
EHRM 16 februari 2000, appl. nr. 27798/95 (*Amann v. Switzerland*).
EHRM 19 juni 2001, appl. nr. 34049/96 (*Zwierzynski v. Poland*).
EHRM 4 juni 2002, appl. nr. 37331/97 (*Landvreugd*).
EHRM 24 januari 2004, appl.nrs. 71916/01, 71917/01 en 10260/02 (*Von Maltzan and Others v. Germany*).
EHRM 30 juni 2005, appl.nrs. 46720/99, 72203/01 en 72552/01 (*Jahn v. Germany*).
EHRM 29 maart 2006, *AB* 2006, 294, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (*Scordino v. Italy*).

HOGE RAAD

HR 14 maart 1904, *W.v.h.r.*, nr. 8050, (*Lantaarnpaalarrest*).
HR 31 december 1915, *NJ* 1916, p. 407 (*Guldenmond/Noordwijkerhout*).
HR 18 februari 1944, *NJ* 1944, 226.
HR 14 januari 1949, *NJ* 1949, 557.
HR 4 maart 1952, *NJ* 1952/365 (*Emmense Baliekluivers*).
HR 19 december 1952, *NJ* 1953, 642 m.nt. PhANH.
HR 4 juni 1954, *NJ* 1959, 175 (*Woldjerspoorweg*).
HR 17 januari 1958, *NJ* 1961, 568.
HR 12 april 1962, *NJ* 1964, 366, m.nt. Hijmans van den Bergh (*Kruseman-arrest*).
HR 29 april 1970, *NJ* 1970, 303 (Goeree) en *NJ* 1972, 501 (*Eemshavenproject*).

HR 20 mei 1970, *NJ* 1970, 368.
HR 17 april 1974, *NJ* 1974, 422, *AB* 1974, 276, m.nt. Stellinga.
HR 2 februari 1979, *NJ* 1979, 384, BR 1979, 287.
HR 12 november 1980, *NJO* 1981, 1, m.nt. MB.
HR 23 december 1980, *NJ* 1981, 171, m.nt. Th.W.v.V (*APV Schiemonnikoog*).
HR 9 oktober 1981, *NJ* 1982, 332, m.nt. C.J.H.B.
HR 30 november 1982, *AB* 1983, 265.
HR 14 juni 1983, *NJ* 1983, 729, m.nt. A.C. 't Hart.
HR 24 februari 1984, *NJ* 1984, 669 (*St. Oedenrode/Driessen*).
HR 16 mei 1986, *NJ* 1987, 251, m.nt. MS en *AB* 1986/574 m.nt. PvB (*Landbouwvliegers*).
HR 16 mei 1986, *NJ* 1986, 723 (*Heesch/Van de Akker*).
HR 25 mei 1988, *NJ* 1988, 927, m.nt. MS.
HR 25 mei 1988, *NJ* 1988, 928, m.nt. MS.
HR 25 mei 1988, *NJ* 1988, 930, m.nt. EAA, *NJ* 1988, 10
HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469 (*Harmonisatiewetarrest*).
HR 18 januari 1991, *NJ* 1992, 638 (*Staat/Leffers*).
HR 28 februari 1992, *AB* 1994, 301.
HR 23 maart 1994, *NJ* 1995, 649, m.nt. MB, *BR* 1995, 148, m.nt. P.C.E. van Wijmen.
HR 10 augustus 1994, *NJ* 1996, 35, m.nt. MB.
HR 8 januari 1999, *NJ* 1999, 319, m.nt. ARB, en *AB* 1999, 206, m.tn ThGD.
HR 27 oktober 1999, *NJ* 1999, 819.
HR 19 november 1999, *AB* 2002, 21, m.nt. ThGD.
HR 17 december 1999, *NJ* 2000, 87, m.nt. ARB, *JB* 2000, 4, m.nt. F.A.M.S en *AB* 2000, 89, m.nt. PvB.
HR 19 mei 2000, *AB* 2000, 428, m.nt. PvB.
HR 20 december 2000, *NJ* 2001, 273, m.nt. PCEvW.
HR 30 maart 2001, *AB* 2001, 412, m.nt. ThGD (*Staat/Lavrijsen*).
HR 9 november 2001, *AB* 2002, 20, m.nt. ThGD bij *AB* 2002, 21.
HR 16 november 2001, *AB* 2002, 25, m.nt. P.J.J. van Buuren, *NJ* 2002, 469, m.nt. T. Koopmans en E.A. Alkema, *JB* 2002, 2, m.nt. A.W. Heringa.
HR 20 juni 2003, *JB* 2003, 223, m. nt. Van Maanen en *AB* 2004, 84, m.nt. PvB.
HR 20 februari 2004, *NJ* 2004, 409, m.nt. J.F. de Groot.
HR 14 maart 2004, *RvdW* 2004, 46.
HR 13 augustus 2004, *NJ* 2005, 150, m.nt. PCEvW.
HR 17 september 2004, *AB* 2006, 41, m.nt. B.P.M. van Ravels.
HR 18 februari 2005, *NJ* 2005, 394, m.nt. PCEvW.
HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491, m.nt. J.B.M. Vranken.

GERECHTSHOF

Hof Den Bosch 23 september 1998, *KG* 1998, 308.
Hof Den Bosch 17 april 2002, *BR* 2003, 614, m.nt. E. van der Schans.
Hof Den Haag 12 april 2007, *NJF* 2007, 401.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

ABRvS 18 juli 1995, *BR* 1996, 61, m.nt. ThGD.
ABRvS 18 juli 1995, *AB* 1995, 518, m.nt. AvH.
ABRvS 11 september 1995, *AB* 1995, 532, m.nt. AvH.
ABRvS 2 januari 1996, *BR* 1996, 563 beide m.nt. H.J. de Vries.
ABRvS 9 mei 1996, *AB* 1996, 93.
ABRvS 18 juni 1996, *AB* 1996, 313, m.nt. AvH.
ABRvS 9 augustus 1996, *AB* 1996, 434, beide m.nt. A. van Hall.
ABRvS 29 november 1996, *AB* 1997, 66, m.nt. PvB, *JB* 1996, 253.

ABRvS 18 februari 1997, *AB* 1997, 143, m.nt. PvB en *JB* 1997, 47 m.nt. H.J. Simon.
ABRvS 13 maart 1997, *AB* 1997, 362, m.nt. B.J. Schueler.
ABRvS 1 mei 1997, *BR* 1998, 39, m.nt. H.J. de Vries.
ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997, 229, m.nt. PvB, *JB* 1997, 118 m.nt. H.J. Simon, *BR* 1997, 599, m.nt. B.P.M. van Ravels.
ABRvS 21 juli 1997, *BR* 1998, 208.
ABRvS 1 augustus 1997, *AB* 1998, 37 en 38, m.nt. PvB.
ABRS 21 augustus 1997, *ABkort* 1997, 604.
ABRvS 11 september 1997, *AB* 1997, 452, m.nt. AvH.
ABRvS 18 september 1997, *AB* 1997, 426, m.nt. AvH.
ABRvS 15 januari 1998, *AB* 1998, 122, m.nt. AvH en *BR* 1998, 594, m.nt. dG.
ABRvS 3 februari 1998, *AB* 1998, 161, m.nt. AvH.
ABRvS 4 mei 1998, *AB* 1998, 278, m.nt. AvH.
ABRvS 28 mei 1998, zaaknr. E01.96.0532.
ABRvS 9 juni 1998, *AB* 1998, 338, m.nt. J Struiksma en *Gst*. 1999, 6.
ABRvS 18 augustus 1998, *AB* 1998, 423.
ABRvS 5 november 1998, *JB* 1999, 7, m.nt. R.J.G.H.S.
ABRvS 10 juni 1999, *AB* 1999, 368, m.nt. AvH.
ABRvS 22 juli 1999, *AB* 2000, 64, m.nt. G.M. van den Broek, *BR* 2000, 580, m.nt. P.C.E. van Wijmen, *JB* 1999, 244, m.nt. ARN.
ABRvS 12 augustus 1999, *BR* 2000, 515.
ABRvS 8 oktober 1999, *AB* 2000, 45, m.nt. AvH.
ABRvS 16 november 1999, *Gst*. 2000, 7, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.
ABRvS 30 december 1999, *AB* 2000, 88, m.nt. AvH.
ABRvS 6 april 2000, *AB* 2000, 294, m.nt. AvH.
ABRvS 17 april 2000, *AB* 2000, 253, m.nt. AvH.
ABRvS 13 juni 2000, *AB* 2000, 315, m.nt. NV.
ABRvS 30 juni 2000, *AB* 2000, 408, m.nt. AvH.
ABRvS 13 februari 2001, *JB* 2001, 87, m.nt. RJNS.
ABRvS 20 februari 2001, *AB* 2001, 380, m.nt. Jst.
ABRvS 18 juli 2001, *AB* 2003, 340 m.nt. LD.
ABRvS 14 november 2000, *BR* 2001, 234, m.nt. B.P.M. van Ravels.
ABRvS 5 september 2001, zaaknr. 200005239/1.
ABRvS 26 september 2001, *AB* 2001, 379, m.nt. G.M. van den Broek.
ABRvS 22 augustus 2001, zaaknr. E01.99.0134.
ABRvS 19 december 2001, *AB* 2002, 125, m.nt. AvH.
ABRvS 19 december 2001, *AB* 2002, 136, m.nt. dG.
ABRvS 6 maart 2002, zaaknr: 200001849/1.
ABRvS 5 juni 2002, *BR* 2002, 1038, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.
ABRvS 17 juli 2002, *AB* 2002, 395, m.nt. ARN.
ABRvS 24 juli 2002, zaaknr. 200104384/1.
ABRvS 31 juli 2002, *AB* 2002, 331, m.nt. AvH.
ABRvS 21 augustus 2002, zaaknr. 200200365/1.
ABRvS 28 augustus 2002, zaaknr. 200104699/1.
ABRvS 11 september 2002, zaaknr. 200105597/1.
ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 199900791/1.
ABRvS 2 oktober 2002, zaaknr. 200102319/1.
ABRvS 16 oktober 2002, zaaknr. 200201344/1.
ABRvS 13 november 2002, zaaknr. 200200010/1.
ABRvS 20 november 2002, zaaknr. 200105188/1.
ABRvS 4 december 2002, *AB* 2003, 91, m.nt. AvH.
ABRvS 18 december 2002, *AB* 2003, 90, m.nt. TN en *BR* 2003, 504.
ABRvS 22 januari 2003, zaaknr. 200103680/1.
ABRvS 12 februari 2003, *AB* 2003, 168, m.nt. AvH.

ABRvS 12 februari 2003, zaaknr. 200205357/1.
ABRvS 12 februari 2003, *BR* 2003, 881, m.nt. H.J. de Vries.
ABRvS 9 april 2003, zaaknr. 200205912/1.
ABRvS 16 april 2003, *BR* 2003, 972.
ABRvS 16 april 2003, *AB* 2003, 347, m.nt. ChB
ABRvS 16 april 2003, zaaknr. 200203654/1.
ABRvS 23 april 2003, zaaknr. 200204328/1.
ABRvS 29 april 2003, zaaknr. 200203170/1.
ABRvS 9 juni 2003, *AB* 2004, 6 m.nt. FM en *BR* 2004, 686, m.nt. B.P.M. van Ravels.
ABRvS 9 juli 2003, zaaknr. 200201802/1.
ABRvS 23 juli 2003, *AB* 2004, 275, m.nt. NV.
ABRvS 23 juli 2003, zaaknr. 200200248/1.
ABRvS 30 juli 2003, zaaknr. 200203170/1.
ABRvS 30 juli 2003, *AB* 2003, 378, m.nt. AvH.
ABRvS 10 september 2003, *AB* 2003, 433, m.nt. AvH.
ABRvS 8 oktober 2003, *AB* 2004, 44, m.nt. P. van der Ree.
ABRvS 8 oktober 2003, *AB* 2004, 115, m.nt. dG.
ABRvS 12 november 2003, *AB* 2004, 95 m.nt. ARN.
ABRvS 17 december 2003, zaaknr. 200206748/1.
ABRvS 24 december 2003, *AB* 2004, 433, m.nt. ARN.
ABRvS 28 januari 2004, zaaknr. 200305986/1.
ABRvS 28 januari 2004, *AB* 2004, 116.
ABRvS 11 februari 2004, zaaknr. 200301673/1.
ABRvS 18 februari 2004, *JM* 2004, 67, m.nt. Driesprong.
ABRvS 25 februari 2004, *AB* 2004, 122, m.nt. AvH.
ABRvS 3 maart 2004, zaaknr. 200304367/1.
ABRvS 17 maart 2004, zaaknr. 200301131/1.
ABRvS 24 maart *AB* 2004, 165, m.nt. AvH.
ABRvS 7 april 2004, *BR* 2004, 773, m.nt. J.W. van Zundert.
ABRvS 6 mei 2004, *AB* 2004, 225, m.nt. F.A.G.Groothuijse.
ABRvS 6 mei 2004, *BR* 2004, 1046.
ABRvS 12 mei 2004, *BR* 2004, 756.
ABRvS 16 juni 2004, *AB* 2004, 249, m.nt. AvH.
ABRvS 4 september 2004, *AB* 2004, 432, m.nt. Jst.
ABRvS 8 september 2004, *M en R* 2005, 6, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 8 september 2004, *BR* 2005, 46, m.nt. J.W. van Zundert.
ABRvS 8 september 2004, *BR* 2005, 31.
ABRvS 8 december 2004, zaaknr. 200402588/1.
ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2005, 25, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2004, 414, m.nt. AvH.
ABRvS 19 januari 2005, zaaknr. 200402581/1.
ABRvS 9 februari 2005, zaaknr. 200405122/1.
ABRvS 16 februari 2005, *M en R* 2005, 63, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 23 februari 2005, zaaknr. 200401823/1.
ABRvS 16 maart 2005, zaaknr. 200400527/1.
ABRvS 16 maart 2005, zaaknr. 200406959/1.
ABRvS 4 mei 2005, *Gst*. 7236, 143, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.
ABRvS 11 mei 2005, zaaknr. 200401563/1.
ABRvS 22 juni 2005, *AB* 2006, 4, m.nt. P. van Duijvenvoorde en G.A.C.M. van Ballegooij.
ABRvS 6 juli 2005, *BR* 2005, 790, m.nt. H.J. de Vries.
ABRvS 13 juli 2005, zaaknr. 200409792/1.
ABRvS 13 juli 2005, zaaknr. 200407268/1.
ABRvS 20 juli 2005, zaaknr. 200410483/1.
ABRvS 20 juli 2005, zaaknr. 200409587/1.

ABRvS 17 augustus 2005, *M en R* 2006, 34, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 17 augustus 2005, *AB* 2006, 164, m.nt. G.M. van den Broek.
ABRvS 27 juli 2005, *AB* 2006, 163, m.nt. G.M. van den Broek.
ABRvS 3 augustus 2005, *AB* 2006, 201, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 31 augustus 2005, zaaknr. 200501534/1 en 200501539/1.
ABRvS 21 september 2005, *AB* 2006, 13, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 29 september 2005, *AB* 2005, 46.
ABRvS 5 oktober 2005, *M en R* 2006, 4, nr. 34, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 5 november 2005, zaaknr. 200206439/1.
ABRvS 16 november 2005, *AB* 2006, 15, m.nt. A. van Hall.
ABRvS 23 november 2005, *AB* 2006, 310, m.nt. F.R. Vermeer.
ABRvS 7 december 2005, zaaknr. 200410133/1.
ABRvS 15 december 2005, *BR* 2005, 708, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.
ABRvS 21 december 2005, zaaknr. 200502656/1.
ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 99, m.nt. A. van Hall.
ABRvS 1 februari 2006, zaaknr. 200506554/1.
ABRvS 8 februari 2006, zaaknr. 200503671/1.
ABRvS 1 maart 2006 zaaknr. 200503965/1.
ABRvS 15 maart 2006, zaaknr. 200505208/1.
ABRvS 22 maart 2006, *AB* 2006, 421, m.nt. A.A.J. de Gier; *BR* 2006, 546, m.nt. H.J. de Vries, *Gst*. 2006, 7252, nr. 74 m.nt. J.H.M.F. Teunissen, *JM* 2006, 50, m.nt. Pieters en *Stab* 2006, 3, m.nt. Peter de Weijer.
ABRvS 21 april 2006, zaaknr. 200307666/1.
ABRvS 26 april 2006, zaaknr. 200506745/1.
ABRvS 30 mei 2006, zaaknr. 200606522/1.
ABRvS 7 juni 2006, zaaknr. 200505623/1.
ABRvS 21 juni 2006, zaaknr. 200508834/1.
ABRvS 5 juli 2006, *AB* 2006, 260, m.nt. A. van Hall.
ABRvS 5 juli 2006, zaaknr. 200510280/1.
ABRvS 5 juli 2006, zaaknr. 200507506/1.
ABRvS 5 juli 2006, *AB* 2006, 260, m.nt. A. van Hall.
ABRvS 19 juli 2006, zaaknr. 200600124/1.
ABRvS 26 juli 2006, *AB* 2006, 367, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
ABRvS 18 september 2006, zaaknr. 200602635/1.
ABRvS 18 september 2006, zaaknr. 200602635/5.
ABRvS 11 oktober 2006, zaaknr. 200508462/1.
ABRvS 1 november 2006, *AB* 2007, 95, m.nt. G.M. van den Broek en A.T. Marseille.
ABRvS 8 november 2006, zaaknr. 200502427/1.
ABRvS 8 november 2006, *AB* 2007, 252, m.nt. B.P.M. van Ravels, *JB* 2007, 8, m.nt. R.J.N.S.
ABRvS 6 december 2006, zaaknr. 200605602/1.
ABRvS 13 december 2006, zaaknr. 200603029/1.
ABRvS 20 december 2006, zaaknr. 200602817/1.
ABRvS 24 januari 2007, zaaknr. 200506955/1.
ABRvS 31 januari 2007, zaaknr. 200600973/1.
ABRvS 21 februari 2007, *AB* 2007, 124, m.nt. A. van Hall.
ABRvS 18 april 2007, *AB* 2007, 170 m.nt. Ch.W. Backes onder *AB* 2007, 171.
ABRvS 7 maart 2007, zaaknr. 200600709/1.
ABRvS 14 maart 2007, zaaknr. 200603434/1.
ABRvS 14 maart 2007, zaaknr. 200604201/1.
ABRvS 21 maart 2007, zaaknr. 200605092/1.
ABRvS 4 april 2007, zaaknr. 200606320/1.
ABRvS 11 april 2007, zaaknr. 200601523/1.
ABRvS 25 april 2007, *M en R* 2008, afl. 4, nr. 36, m.nt. KJ.
ABRvS 2 mei 2007, *BR* 2007, 590, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

ABRvS 6 juni 2007, zaaknr. 200505623/1.
ABRvS 13 juni 2007, zaaknr. 200600136/1.
ABRvS 27 juni 2007, *AB* 2007, 243, m.nt. A. van Hall, *JB* 2007/164, m.nt. M. Rongen.
ABRvS 27 juni 2007, *M en R* 2008, 38, m.nt. FG.
ABRvS 11 juli 2007, zaaknr. 200605050/1.
ABRvS 21 november 2007, *M en R* 2008, 37, m.nt. FG.
ABRvS 28 november 2007, zaaknr. 200702209/1.
ABRvS 5 maart 2008, zaaknr. 200609279/1.
ABRvS 7 mei 2008, zaaknr. 200702354/1.
ABRvS 28 mei 2008, *AB* 2008, 237, m.nt. Alfred van Hall.
ABRvS 28 mei 2008, *JB* 2008, 175 en *JM* 2008, 79 m.nt. Pieters.
ABRvS 4 juni 2008, *AB* 2008, 236, m.nt. A. van Hall.
ABRvS 16 juli 2008, zaaknrs. 200707032/1 en 200707036/1.
ABRvS 27 augustus 2008, zaaknr. 200800437/1.
ABRvS 17 september 2008, zaaknr. 200708524/1.
ABRvS 17 september 2008, zaaknr. 200707846/1.

VOORZITTER AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

Vz. ABRvS 18 november 1997, *AB* 1998, 60, m.nt. PvB.
Vz. ABRvS 15 juli 2005, zaaknr. 200501172/5.
Vz. ABRvS 22 juli 2005, zaaknr. 200502510/1.
Vz. ABRvS 11 mei 2006, zaaknr. 200602644/2.
Vz. ABRvS 16 mei 2006, zaaknr. 200602635/2.
Vz. ABRvS 6 december 2006, zaaknrs. 200604465/1 en 200604465/2.
Vz. ABRvS 21 januari 2008, zaaknr. 200708914/2.
Vz. ABRvS 11 april 2008, zaaknr. 200800554/2.

AFDELING RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

ARRvS 22 oktober 1980, *AB* 1980, 460, m.nt. v.d.V.
ARRvS 4 november 1980, *AB* 1981, 207 m.nt. C.L.R.
ARRvS 5 maart 1981, *AB* 1981, 238, m.nt. J.P. Stolk.
ARRvS 5 juli 1983, *AB* 1983, 519, m.nt. CLR.
ARRvS 22 november 1983, *AB* 1984, 154 m.nt. De Planque (*Paul Krugerbrug*).
ARRvS 9 maart 1984, *AB* 1984, 351, m.nt. CLR.
ARRvS 30 augustus 1985, *AB* 1986, 243, m.nt. D.A. Lubach.
ARRvS 14 mei 1986, *AB* 1986, 568 m.nt. P.C.E. van Wijmen, *BR* 1986/852, m.nt. Van Rijckevorsel; *AA* 1987, p. 409, m.nt. Hirsch Ballin (*Metroschade Rotterdam*).
ARRvS 18 november 1987, *AB* 1987, 554, m.nt. P.C.E. van Wijmen.
ARRvS 5 januari 1988, *AB* 1988, 230, m.nt. P.C.E. van Wijmen.
ARRvS 8 maart 1991, *AB* 1992, 149, m.nt. PvB.
ARRvS 24 augustus 1992, *AB* 1992, 169, m.nt. JJIV.
ARRS 25 juni 1993, *BR* 1993, 967.

VOORZITTER VAN DE AFDELING RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

Vz. ARRvS 20 augustus 1991, *AB* 1992/135, m.nt. JJIV.

AFDELING GESCHILLEN VAN DE RAAD VAN STATE

AGRvS 19 december 1990, *AB* 1991, 362, m.nt. JJIV.

RECHTBANK

Rechtbank Arnhem 10 december 1998, *NJkort* 1999, 13.
Rechtbank Almelo 7 oktober 2003, *AB* 2004, 16, m.nt. BJS**.**
Rechtbank Leeuwarden 18 april 2005, LJN: AT4192.
Rechtbank Utrecht 22 november 2006, *AB* 2007, 171, m.nt. Ch.W. Backes.
Rechtbank Den Haag, 5 december 2006, LJN: AZ5796.
Rechtbank Middelburg, 29 januari 2008, Awb 07/389.

KONINKLIJKE BESLUITEN

KB 25 mei 1975, *BR* 1976, 41 in de AB 1975, 285.
KB 13 oktober 1987, *BR* 1988, 120.
KB 10 januari 1990, *BR* 1990, 301 (*De Lier*).
KB 14 januari 1992, *BR* 1992, 402 (*Nuland*).
KB 15 januari 1993, *AB* 1993, 346.
KB 25 mei 1993, *BR* 1994, 331.
KB 13 januari 1995, *Stcrt*. 1995, nr. 39 (*Onteigening Boxtel en Liemde*).
KB 20 maart 1998, *Stcrt*. 1998, nr. 68, p. 12 (*Onteigening in de gemeenten Heumen, Mook en Middelaar*).
KB 20 maart 1998, *Stcrt*. 1998, nr. 68 (*Onteigening in de gemeenten Heumen en Mook en Middelaar; verbetering Maasbandijk*).
KB 23 juni 1998, *Stcrt*. 1998, nr. 129 (*Onteigening in de gemeente Wijchen*).
KB 11 november 1998, *Stcrt*. 1999, nr. 237.
KB 11 december 1998, *BR* 1999, 603 (*Onteigening Olst*).
KB 7 mei 1999, *Stcrt*. 1999, nr. 102 (*Onteigening in de gemeente Nederlek*).
KB 18 mei 1999, *Stcrt*. 1999, nr. 102 (*Onteigening in de gemeente West Maas en Waal*).
KB 31 januari 2000, *Stcrt*. 2000, nr. 36 (*Onteigening gemeente Kampen*).
KB 22 juli 2000, *Stcrt*. 2000, nr. 192 (*Onteigening in de gemeente Oosterhout*).
KB 27 september 2000, *Stcrt*. 2000, nr. 212 (*Onteigening in de gemeenten Heteren, Kesteren en Wageningen*).
KB 20 januari 2001, *Stcrt*. 2001, nr. 25 (*Onteigening in de gemeente Kesteren*).
KB 8 oktober 2001 *Stcrt*. 2001, nr. 194 (*Onteigening in de gemeenten Nederlek en Krimpen aan den IJssel*).
KB 22 november 2001, *Stcrt*. 2001, nr. 241 (*Onteigening in de gemeente Stein*).
KB 6 mei 2002, *Stcrt*. 2002, nr. 102 (*Onteigening in de gemeente Zederik*).
KB 27 mei 2002, *Stcrt*. 2002, nr. 106 (*Onteigening gemeente Vianen*).
KB 6 september 2002, *Stcrt*. 2002, nr. 194 (*Onteigening in de gemeenten Alphen aan den Rijn en Jacobswoude*).
KB 24 december 2002, *Stcrt*. 2003, nr. 28 (*Onteigening in de gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Berkel en Rodenrijs en Zoetermeer*).
KB 9 maart 2005, *Stcrt*. 2005, nr. 69 (*Onteigening in de gemeenten Best, Eindhoven, enz.*).
KB 2 juni 2006, *Stcrt*. 2006, nr. 134 (*Onteigening in de gemeente Bleiswijk*).
KB 4 juli 2006, *Stcrt*. 2006 nr. 150 (*Onteigening in de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen en Uithoorn*).
KB 2 november 2007, *Stcrt.* 2007, nr. 226, p. 18 (*Onteigening gemeente Maastricht*).
KB 24 december 2007, *Stcrt*. 2008, nr. 18, p. 13 (*Onteigening gemeente Nederlek*).

# Trefwoordenregister


Aansprakelijkheid 56 e.v., 111, 354, 430
Afvloeiend hemelwater 2, 6-7, 36, 53-54, 56, 71, 107, 110, 453
Beheer 4, 6
Beheeropgave 6-9
  aansprakelijkheid 56 e.v., 111, 354, 430
  actieve 8, 10-12, 69, 78, 80, 92, 95, 121, 129, 179, 259, 434
  afdwingbaarheid 56, 60 e.v.
  consoliderende 8, 11-13, 49, 69, 76, 78, 80, 94, 98, 127-128, 217 e.v., 335, 350, 366 e.v., 430, 440 e.v., 452
Beheerplan 12, 93-107, 238, 431-434, 443
  goedkeuring 99-103, 120-121
  mer-plicht 96
  Rijk 96-97, 119-120
  waterschap 65-66, 97-107, 119-120
Beheersverordening 319-320
Beleidslijn Kust 33-35
Beleidslijn ruimte voor de rivier 26, 221
Beleidsregels grote rivieren 26-27, 221-227, 270, 302
  bergend regime 223, 270
  riviergebonden activiteiten 223-224
  stroomvoerend regime 223, 270
Bergingsgebied 7-8, 175-179, 203-205, 228-229, 231-332, 269-270, 390, 416-423
  aanleg 175-179
  duldplicht 203-205
  legger 175-176, 178
  nadeelcompensatie 390, 416-423
  onteigening 203-205
  planologische aanwijzing 175-179
  regulering grondgebruik 228-229, 231-232
Beschermingszone 7, 130-131, 207-208, 217-236, 260 e.v., 271-272, 441
  aanwijzing 130-131
  onteigening 207-208
  regulering grondgebruik 217-236, 260 e.v., 441, 444
Bestemmingsplan 31, 92, 101-102, 108, 127-128, 159 e.v., 176 e.v., 203, 248-250, 279-283
  bestemmingen 282-285, 324-327
  bestuurlijk toezicht 356-364
  bestuurlijk vooroverleg 350-351
  compensatieplicht 248-250, 331-342,
  dubbelbestemming 313, 326-327
  gemeentelijke watertaken 108
  inpassing projectplan 311-322

noodzakelijkheid bestemmingsregels 286 e.v., 314
onteigeningstitel 203
planologische titel bergingsgebied 176 e.v.
proactieve aanwijzing 361-362
reactieve aanwijzing 362-364
rechtsbescherming 364-365
regels met het oog op de bestemming 285-297, 324-326
reserveringszone 327-329
uitvoerbaarheidsvereiste 297-300, 310
verhouding met beheerplan 101-102
verhouding met waterregelgeving 279-310
voorwaardelijke verplichting 333-342
waterparagraaf 31, 33, 55, 303-307
watertoets 31, 33, 55, 304-307, 350-356, 369-370, 445-446, 448
Compenserende voorzieningen 154-156, 255-258, 313, 316-319
in projectplan 154-156
kostenverhaal 255-258
planologische inpassing 313, 316-319
Deltaplan grote rivieren 25-26, 137
Deltawet grote rivieren 25, 137-138, 154-155
compenserende voorzieningen 154-155
Dijkring 5, 41-47, 70, 173-174, 218-219
Duldplicht 175-176, 178-179, 184, 417-421, 427, 439, 451
nadeelcompensatie 417-421, 427, 451
Égalitébeginsel 378-385
Gedoogplicht 10-11, 131, 176, 186-189, 205-214, 400-409, 439-440, 449-450
aanleg en wijziging van waterstaatswerken 186-189, 208-209
nadeelcompensatie 400-409, 449-450
onderhouds- en herstelwerkzaamheden 207
Gemeentelijke watertaken 36, 107-111, 124-125
afstemming met waterschap 109-111
afvloeiend hemelwater 2, 6-7, 36, 53-54, 56, 71, 107, 109-111, 453
grondwateroverlast 6-7, 36, 53-56, 71-72, 107-111, 453
Inpassende voorzieningen 153-154, 156-157, 180, 181, 211-212
Inundatieschade 390, 422
Keur 14-15, 66-68, 227-231, 234-236
onderhoudsplicht 66-68
ontheffing(en)stelsel 236, 262, 265, 268, 271, 412
Keurontheffing 217, 231-232, 234-252
kostenverhaal 250-258, 274-275, 448-449
weigeringsgrond 237-238, 272, 442,443
Legger 5-6, 130-133, 149-150, 175-176, 178, 260-262, 264, 265-266, 386, 417-418, 426, 437
Mer-plicht 89, 96
Nadeelcompensatie 373-426
aanleg en wijziging van waterstaatswerken 399-415
bergingsgebied 416-423
égalitébeginsel 378-385

intrekking van vergunningen 415-416
ontneming van eigendom 375-375, 377, 399-400
regeling (art. 7.11 Waterwet) 390-399
regulering van eigendom 399-400, 409-115
Nationaal Bestuursakkoord Water 30
Normering van wateroverlast en overstromingen 5, 41 e.v.
aansprakelijkheid 57
aanscherping van de norm 69
afdwingbaarheid 60
resultaatsverplichting 66-68
veiligheidsnormering dijkring 5, 42-47, 218-219
veiligheidsnormering niet-primaire waterkering 5, 49-50, 229
versoepeling van de norm 69
wateroverlastnormering 5, 51-53, 230 e.v.
zorgplicht 5-6, 8, 66-68
Nota Ruimte 31
Onteigening 189 e.v.
administratieve fase 190
compenserende en mitigerende voorzieningen 209-212
gerechtelijke fase 195
landschappelijke inpassing 209-212
onderhoudsstroken 205
Overstromingsgevaarkaarten 38, 112, 115-118
Overstromingsrisicobeheerplannen 79, 81, 112-117, 433
Overstromingsrisicokaarten 38, 112, 115-118
PKB Ruimte voor de rivier 26, 35-36, 259
Planstelsel 75-127
horizontale doorwerking 88-92, 98-104, 105-107, 431-432
operationele (beheer)plannen 76-77, 93-107, 121, 125
strategische waterplannen 77-93, 104-105, 119, 122-125, 431-432, 434
verticale doorwerking 86-88, 98-105, 431-432
Primaire waterkering 25, 42-49, 97, 138-139, 143, 156-157, 173-175, 210, 218-219, 227-228, 429,435
beheerders 97, 429
Deltawet grote rivieren 25
projectprocedure 138-139, 143, 173-175, 435
regulering gebruik 218-219, 227-228,
technische leidraden 48-49
verlegging 156-157, 210
Projectbesluit (Wro) 159-167, 160-161, 177-179, 182-184, 203, 211, 248-250, 274, 300-301, 311-312, 319-320, 364, 369, 342-347, 438-439, 440, 447-448
inpassing 160-161, 311-312, 319-320
onteigeningstitel 203, 211, 440
planologische titel bergingsgebied 177-179, 439
planologische titel compensatieplicht 248-250, 274
planologische titel projectplan 159-166, 438-439
rechtsbescherming 364, 369

uitvoerbaarheidsvereiste 300-301, 447-448
voorwaardelijke verplichting 342-347
Projectplan 133-137, 137-185
inhoud 134-135
provinciegrensoverschrijdend 168-173, 437
projectprocedure 137-185
rechtsbescherming 135, 157-159
Projectprocedure (Waterwet) 139-179, 435-439
aanlegvergunning 166-168
coördinatie uitvoeringsbesluiten 145-146
faciliterende besluiten 147-148, 437
goedkeuring projectplan 143-144, 439
onderdelenfuik 157-159, 437
planologische titel 159-166, 438-439
plaatsvervangende besluitbevoegdheid 141, 142, 145-148, 162, 164, 171-172, 435, 436
rechtsbescherming 146-147, 437
toepassingsbereik 139-141, 435-436
uitvoeringsbesluiten 145-153, 437
Reserveringszone 258-266, 272, 301, 308, 327-331, 443-444
bestemmingsplan 327-331
waterwetgeving 258-266
Richtlijn overstromingsrisico's 37-38, 111-119, 433-434
Rijksbeheerplan 96-97, 104, 105-106, 119, 123
Rioleringsplan 54, 107-109, 117-118, 124
rechtsbescherming 121
Structuurvisie 80-81, 82-83, 87-92, 119, 122, 432-434
Veiligheidsnorm 5, 42-48, 49-51, 70, 118
differentiatie 47-48
niet-primaire waterkering 49-51
overschrijdingskans 45-46
overstromingskans 45-46
primaire waterkering 42-48
Waterbeheer 6
Waterkering 42-51, 227-228, 229-230
niet-primair 49-51, 229-230
primair 42 e.v., 227-228
Wateroverlastnorm 41-42, 51-53, 71, 230 e.v., 269, 271, 441
Waterparagraaf 29, 31, 55, 303 e.v., 350-356, 369, 445
Waterplan 77-93, 104-107
juridische betekenis 84-86
Mer-plicht 89
nationaal 77-81
operationeel 76-77, 93-107, 121, 125
rechtsbescherming 119
regionaal 81-84
strategisch 77-93, 104-105, 119, 122-125, 431-432, 434

Waterstaatswerk 7
Watersysteem 4
Watertoets 31, 33, 55, 304-307, 350-356, 369-370, 445-446, 448
Waterwet 36-37
WB21 27-29
Zorgplicht 5-6, 8, 53-54, 57-60, 66-68, 107-110
aansprakelijkheid 57-60
beheerder 5-6, 8, 66-68
gemeentelijke 53-54, 107-110

# Curriculum vitae

Frank Antoon Gerard Groothuijse werd op 13 november 1978 geboren te Rosmalen. In 1997 behaalde hij zijn Gymnasiumdiploma aan het Sint-Janslyceum te ’s-Hertogenbosch. Hij startte in 1998 met de studie Nederlands recht aan de Universiteit Utrecht, welke hij in 2004 afrondde met als richting Staats- en Bestuursrecht. Aansluitend trad hij in dienst als assistent in opleiding bij het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht alwaar hij verbonden was aan het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS. In die hoedanigheid hield hij zich voornamelijk bezig met een promotieonderzoek naar het publiekrechtelijk instrumentarium voor het beheer van watersystemen met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Sinds 2008 is hij werkzaam als onderzoeker/docent bij het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam.

De bescherming tegen wateroverlast en overstromingen is cruciaal voor de leefbaarheid in Nederland en zal, gezien de verandering van het klimaat, belangrijker worden.

Dit boek is een verslag van het onderzoek naar de wijze waarop met behulp van het publiekrechtelijke instrumentarium watersystemen kunnen worden aangepast en beheerd, zodat Nederland nu en in de toekomst in voldoende mate tegen wateroverlast en overstromingen wordt beschermd. Daarbij is onderzocht welke juridische procedures van toepassing zijn op de aanleg en wijziging van waterstaatswerken en op welke wijze het gebruik van die waterstaatswerken met het oog op de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen kan worden gereguleerd. Tevens is onderzocht welke mogelijkheden burgers hebben om het gebruik van dat instrumentarium in rechte ter discussie te stellen en de schade die zij door het gebruik van dat instrumentarium lijden bij de overheid te claimen. Bezien wordt welke knelpunten zich bij de toepassing van het publiekrechtelijke instrumentarium voordoen en hoe deze binnen de bestaande wettelijke systemen zouden kunnen worden verholpen.

Daarmee beoogt dit boek een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de massieve wateropgaven waar ons land zich de komende decennia voor gesteld ziet.