



Regenwaterbuffers als waterschapstaak

23 april 2021

Onderzoek in opdracht van Waterschap Limburg

Contactpersoon: Frank Heijens (F.Heijens@waterschaplimburg.nl) en Karlijn van der Graaf
(K.vanderGraaf@waterschaplimburg.nl)

Voor het beantwoorden van onderzoeksvragen en het geven van advies inzake de positie van het waterschap bij aanleg, beheer en onderhoud van regenwaterbuffers als deel van de waterschapstaak

Hilde Leijenhorst , Casper Stouthamer en Marleen van Rijswick (contact:
H.vanRijswick@uu.nl)

Utrecht School of Law
Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law

Management samenvatting

De regio Zuid-Limburg is een unieke regio als het gaat om wateroverlast problemen. Dit vraagt daarom om een eigen aanpak die past bij deze kenmerken. Vanuit de optiek van klimaatverandering zien wij als onderdeel van integraal watersysteembeheer een taak voor Waterschap Limburg weggelegd als het gaat om het voorkomen en beperkingen van wateroverlast en overstromingen, maar ook waar het gaat om het vasthouden van water in oppervlaktewater en/of de bodem en het grondwater. Het vasthouden van water kan bevorderlijk zijn voor de grond en het op peil houden en de aanvulling van grondwatervoorraden. Deze integrale visie op de beheertaak van het waterschap vloeit zowel voort uit de Waterschapswet als uit de Waterwet. Daarbij speelt adaptatie aan klimaatverandering een belangrijke rol. Afstemming met gemeentelijke taken op het gebied van wateroverlast in stedelijk gebied verdient dringend aanbeveling, maar doet niet af aan de eigen verantwoordelijkheden van het waterschap.

De beheerverantwoordelijkheid waar het gaat om het voorkomen van wateroverlast en het vasthouden van water kan op verschillende manieren en met behulp van verschillende juridische beleidsinstrumenten worden vormgegeven. Het gebruik van regenwaterbuffers is een voor Limburg beproefde manier om wateroverlastproblemen te voorkomen. In het kader van een meer integrale benadering verdient het aanbeveling deze buffers niet alleen te zien als maatregel voor het voorkomen en beperken van wateroverlast, maar ook als een maatregel te beschouwen om water langer vast te houden in het watersysteem. Het maakt daarbij verschil of de regenwaterbuffers uiteindelijk hun water brengen in een oppervlaktewaterlichaam en daar in die zin ook onderdeel van uitmaken of in de bodem. .

Uit de door het waterschap aangeleverde informatie blijkt dat regenwaterbuffers die hun overtollig water uiteindelijk kwijtraken op een oppervlaktewaterlichaam (een waterstaatswerk) er geen discussie is of dit binnen de taakopvatting van het waterschap hoort. Hierbij gaan wij er vooralsnog van uit dat vastgehouden wordt aan het 750 kubieke meter criterium.

Er kan worden gekozen voor de aanwijzing van de regenwaterbuffers als bergingsgebied, daar waar de regenwaterbuffer geen deel uitmaakt van een oppervlaktewaterlichaam. Een bergingsgebied heeft als functie om binnen een watersysteem voldoende ruimte voor de berging van water te creëren. Een watersysteem is een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Hiermee vervullen bergingsgebieden een functie in het kader van het waterbeheer: de overheidszorg die is gericht op de in artikel 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen. Vanuit het oogpunt van klimaatverandering adviseren wij regenwaterbuffers aan te wijzen als bergingsgebied. Daarvoor is samenwerking met de gemeente een vereiste. Bergingsgebieden dienen namelijk niet alleen als zodanig op de legger te worden aangewezen, maar dienen eveneens als zodanig voor waterstaatkundige doeleinden ruimtelijk bestemd te worden. Een bergingsgebied is per definitie geen oppervlaktewaterlichaam (bergingsgebied: 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.)

Zowel voor het geval de regenwaterbuffer deel uit maakt van een oppervlaktewaterlichaam als wanneer een buffer aangewezen zou worden als bergingsgebied kan onderzocht worden of het ontwerp en de uitvoering van een regenwaterbuffer aangemerkt zou kunnen worden als een ondersteunend kunstwerk. Een ondersteunend kunstwerk staat ten dienste van het integraal

watersysteembeheer van een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied of waterkering.. In dat geval is er een beheerverantwoordelijkheid voor het Waterschap, waarbij het aanbeveling verdient om de regenwaterbuffer als ondersteunend kunstwerk of die delen die als ondersteunend kunstwerk functioneren als zodanig in de legger op te nemen.

Het 750 kubieke meter criterium waarmee een meer dan plaatselijk belang wordt ingevuld dient gehandhaafd te worden. Uit het oogpunt van klimaatadaptatie is de rol van het Waterschap groot. Een duidelijk criterium is nodig om een verdeling te maken tussen de gemeentelijke taak en de taak van het Waterschap.

De aanleg, het beheer en onderhoud van regenwaterbuffers kan waar het gaat om het voorkomen van wateroverlast in stedelijk gebied discussie oproepen over de vraag of dit niet een gemeentelijke watertaak is. Daar waar het gaat om het voorkomen van wateroverlast in het buitengebied en waar het gaat om een meer dan plaatselijk belang alsmede voor die situaties dat regenwaterbuffers een rol spelen bij het integrale watersysteembeheer waarbij zowel aandacht is voor het voorkomen van wateroverlast als het vasthouden van water ten behoeve van de opslag van water in de bodem en het beter voorbereid zijn op klimaatverandering is goed te beargumenteren dat dit een taak van het waterschap is. Daarbij speelt de unieke situatie van het Limburgse heuvelland een bijzondere rol, omdat watersysteembeheer en klimaatadaptieve benaderingen aan dienen te sluiten bij plaatselijke problemen en fysieke en geografische omstandigheden.

1. Inleiding

Waterschap Limburg en haar voorganger Waterschap Roer en Overmaas beheren in het glooiende Zuid-Limburg, naast waterkeringen, beken en riviertjes, al ruim dertig jaar een stelsel van droogvallende waterlopen (sloten, grubben, greppels), holle wegen, droogdalen en regenwaterbuffers om wateroverlast als gevolg van oppervlakkig afstromend regenwater te beteugelen. Tot 1987 was in het uiterste zuiden van Limburg nog geen waterschap. Mede vanwege de op grote schaal voorkomende wateroverlast in bebouwde gebieden is toen het waterschap opgericht om de problematiek structureel aan te pakken en op te lossen.

In heel Zuid-Limburg zijn sindsdien ruim 450 regenwaterbuffers aangelegd. Dit zijn open, landschappelijk ingepaste opvangbekkens die bij zware neerslag afstromend regenwater opvangen en met een knijpconstructie gereduceerd leeglopen. Daarbij is algemeen uitgangspunt dat een buffer na vulling binnen 24 uur weer leeg gelopen is. Ze variëren in afmeting van ca 500 tot meer dan 100.000m³. Ongeveer de helft van de buffers loopt leeg op het bekenstelsel, de andere helft loopt leeg op een droogstaande greppel, holle weg, droogdal of zelfs in het (gemengd) riool. Het Waterschap heeft de beheerverantwoordelijkheid genomen indien er sprake is van een meer dan plaatselijk belang. Om hier invulling aan te geven is het criterium geformuleerd dat als bij een neerslaggebeurtenis die gemiddeld eens in de 25 jaar voorkomt meer dan 750 kubieke meter hemelwater tot afstroming komt het Waterschap de verantwoordelijkheid naar zich toe trekt (hierna kort het 750 kubieke meter criterium genoemd).

Deze regenwaterbuffers zijn een uniek fenomeen in Nederland. De grond (löss) in Zuid-Limburg neemt na een regenbui geen water meer op. Dit betekent dat regenwater naar beneden stroomt. Dit zorgt voor grote wateroverlastproblemen in de dalen waar vaak huizen staan. Deze unieke kenmerken vragen dan ook om een aanpak die past bij deze regio.

2. Achtergrond en eerder ingewonnen adviezen

Vanwege klimaatverandering wordt het probleem van wateroverlast door hemelwater groter en komt het vaker voor. Het Waterschap wil dan ook doorgaan met de aanleg en het onderhoud van regenwaterbuffers. Verschillende advocatenkantoren hebben advies gegeven over deze praktijk. Leidende draad in de adviezen is dat de droogvallende waterlopen, holle wegen, droogdalen en daarbij aanwezige regenwaterbuffers mogelijk niet kunnen worden gekwalificeerd als oppervlaktewater of bergingsgebied en er dus door het waterschap geen wettelijk instrumentarium kan worden ingezet om de aanleg/onderhoud te bespoedigen. Vanuit het bestrijden van wateroverlast ten behoeve van bebouwd gebied valt het te verdedigen dat het bovengenoemde stelsel niet kan worden beschouwd als oppervlaktewater. Ook is het te beargumenteren dat de taak om hemelwater in te zamelen in bebouwd gebied bij de gemeente, en niet bij het Waterschap, rust.

Het Waterschap wil weten of dit vanuit een breder perspectief, – namelijk vanuit het perspectief van klimaatadaptatie – anders is. Bij het blikveld van klimaatadaptatie spelen ook de aanpak van droogte, de waterkwaliteit en hittestress een rol. In dit advies wordt uiteengezet of de buffers in het licht van de klimaatadaptatie problematiek wellicht toch als onderdeel van het watersysteem beschouwd kunnen worden en onder de reikwijdte van de Waterwet kunnen behoren. Dit advies gaat in op zowel

de mogelijkheden onder de huidige wetgeving als onder het regime van de toekomstige Omgevingswet.

Daarnaast constateert het Waterschap dat de toepassing van het 750 kubieke meter criterium resulteert in nieuwe knelpunten waardoor het areaal regenwaterbuffers van het Waterschap geleidelijk wordt uitgebreid, met name door regenwaterbuffers die niet kwalificeren als bergingsgebied. In dit advies wordt ook hier aandacht aan besteed.

Bij deze twee vraagstellingen zullen de kansen en risico's worden genoemd, mede vanuit het perspectief dat dit zal helpen bij het tot stand komen van een bestuurlijk gedragen besluit.

3. Hemelwaterzorgplicht gemeente

De gemeente is op grond van art. 3.5 Wtw verplicht om zorg te dragen voor een doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater. Deze zorgplicht moeten gemeenten verder uitwerken in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). De plicht ziet op het afvloeiend hemelwater van openbaar terrein. In principe is de gemeente niet verantwoordelijk voor afvloeiend hemelwater van particulier terrein. In sommige gevallen is het niet redelijk om dit van particulieren te vragen. Dit is mogelijk bij een te hoge grondwaterstand of als er geen oppervlaktewaterlichamen in de buurt liggen om te lozen.¹

Over de verwerking van het afvloeiende hemelwater moeten tussen de gemeente en waterschap afspraken worden gemaakt. Op grond van art 3.8 Wtw dient dit op lokaal niveau te worden besloten.

De hemelwaterzorgplicht in stedelijk gebied ligt bij gemeente aangezien de verantwoordelijkheid van afvloeiend hemelwater samenhangt met andere zaken in de stedelijke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld de riolering plicht.² Op grond van dit gegeven heeft het Waterschap in principe geen taak waar het gaat om de opvang van hemelwater in stedelijk gebied. De hemelwaterzorgplicht ligt immers bij de gemeente.

Wij denken dat dit echter niet in de weg hoeft te staan aan de aanleg/ het beheer van de regenwaterbuffers door het waterschap. De hemelwaterzorgplicht van de gemeente richt zich voornamelijk op stedelijke gebieden en afvloeiend water van openbaar terreinregenwater en niet primair op water dat afvloeit van percelen van derden. De regenwaterbuffers hebben daarentegen vooral invloed in landelijke gebieden en betreffen juist wel afvloeiend hemelwater van percelen van derden, in het bijzonder waar het gaat om hemelwater afkomstig van glooiend gebied. Onder deze omstandigheden zijn er argumenten dat artikel 3.5 Wtw, geen belemmering vormt voor de waterschappen om zorg te dragen voor de opvang van dit afvloeiende hemelwater. Gezien de specifieke lokale omstandigheden zoals het glooiende landschap verdient het ons inziens geen aanbeveling particuliere eigenaren verantwoordelijk te houden voor schade vanwege wateroverlast in bebouwde gebieden in de dalen. Dit zou slechts anders zijn indien deze particulieren niet de maatschappelijke zorgvuldigheid in acht nemen die van hen verwacht mag worden.

¹ Memorie van Toelichting wetswijziging verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken,, kamerstukken II 2005-06, 30 578 nr. 3, paragraaf 5.

² Kamerstukken II 2005-06, 30 578, nr. 3, p. 11.

4. Huidige wetgeving

Hieronder zal de huidige wetgeving omtrent regenwaterbuffers uiteengezet worden. De Waterwet definieert een watersysteem als het ‘samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken’. Bergingsgebieden hoeven niet enkel te worden ingezet om tijdelijk water te bergen. Zolang het doel van de bergingsgebieden binnen de doelstellingen van de Wtw valt is zijn bergingsgebieden een van de maatregelen die waterschappen kunnen hanteren om aan hun taken te voldoen.

Indien regenwaterbuffers moeten worden aangelegd op particuliere eigendommen is het noodzakelijk dat het waterschap hier de juridische mogelijkheden voor heeft.

Waterschappen kunnen rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken de verplichting opleggen om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen, wanneer naar het oordeel van het Waterschap de belangen van die rechthebbenden onteigening niet vorderen.³ Van belang is dus dat het gaat om een waterstaatswerk.

Een waterstaatswerk is in artikel 1.1 van de Wtw gedefinieerd als een; ‘oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk’.

Een oppervlaktewaterlichaam is ex artikel 1.1 van de Wtw een; ‘samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna’.

Een bergingsgebied is krachtens artikel 1.1. Wtw 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’ Regenwaterbuffers vallen onder de definitie van bergingsgebieden, mits zij als zodanig als waterstaatswerk ruimtelijk zijn bestemd en op de legger zijn opgenomen. Het kan daarbij gaan om het vergroten van de bergingscapaciteit van oppervlaktewater, maar ook ten behoeve van andere waterstaatkundige doeleinden, mits deze vallen binnen de doelstellingen van de Waterwet.

5. Bergingsgebieden in het licht van klimaatadaptatie

Om te beargumenteren dat de definitie van bergingsgebieden breder kan worden gezien dan alleen het voorkomen van wateroverlast en in het licht van klimaatadaptatie gekeken dient te worden naar integraal beheer van het gehele watersysteem is het belangrijk om te begrijpen waarom een striktere visie van de definitie van bergingsgebied met zich brengt dat regenwaterbuffers hier niet aan voldoen.

Een bergingsgebied is 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** (hetgeen breder is dan het begrip waterstaatswerk of oppervlaktewaterlichaam) en ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen’.

³ Artikel 5.24 Wtw.

Als regenwaterbuffers voldoen aan de definitie van ‘bergingsgebied’ vallen ze onder de definitie van ‘watersysteem’ uit de Waterwet. Daarmee valt aanleg, beheer en onderhoud ook binnen het takenpakket van het Waterschap, voor zover deze taken niet onder de gemeentelijke watertaken vallen. Hiervoor is al beargumenteerd dat daarbij ook de specifieke omstandigheden van het Zuid-Limburgse landschap dienen te worden betrokken. De definitie van een bergingsgebied wordt in de jurisprudentie nader uitgewerkt in verschillende fasen. Met het oog op de totstandkoming van de Waterwet zijn er drie juridische fasen of elementen van een waterbergingsgebied te onderscheiden.⁴

1. de aanwijzing van een gebied tot bergingsgebied (in het ruimtelijke spoor), en het plaatsen van het bergingsgebied op de legger;
2. de aanleg en de inrichting van het bergingsgebied;
3. de ingebruikstelling van het bergingsgebied.

Bergingsgebieden zijn uitdrukkelijk niet hetzelfde als speciale gebieden die in extreme noodsituaties dienen als gebied dat onder water kan worden gezet (noodoverloopegebieden). Met extreme overlast wordt overlast bedoeld waarop een watersysteem niet hoeft te zijn berekend.⁵ Bergingsgebieden maken deel uit van het watersysteem waarbij dit systeem juist wel ‘op orde’ dient te zijn.

Waterbeheerders hebben een zorgplicht om watersystemen in te richten volgens de daarvoor geldende normen. Met het oog op extremer weer als gevolg van klimaatverandering intensiveert deze zorgplicht.⁶ Regenwaterbuffers kunnen hierbij van pas komen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat een bergingsgebied niet enkel een functie hoeft te hebben met het oog op het afvoeren van een teveel aan oppervlaktewater.⁷ *‘De inzet van een bergingsgebied ten behoeve van waterberging kan in principe ook strekken ter verwezenlijking of bescherming van andere in artikel 2.1 van het wetsvoorstel genoemde doelstellingen. Waterberging behoeft dan ook niet slechts een functie te hebben ter begrenzing van afvoerdebiet bij overvloedige neerslag, maar kan tevens tot functie hebben om gebiedseigen water te bergen teneinde in perioden van waterschaarste te kunnen beschikken over een hoeveelheid water van de gewenste kwaliteit.’*

Wel blijft voor een bergingsgebied van belang dat het gebied ‘dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen’. Hier is geen jurisprudentie over beschikbaar. In het eerder door het Waterschap ingewonnen advies van AKD is beargumenteerd dat een regenwaterbuffer *niet in alle gevallen* dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen, en daardoor niet kan worden aangemerkt als bergingsgebied in de zin van de Waterwet. Tot dit oordeel wordt gekomen door de tekstuele uitleg van de wet.

Beargumenteerd zou kunnen worden dat de definitie van ‘bergingsgebied’ breder zou kunnen worden gezien. Een bergingsgebied heeft als functie om binnen een watersysteem voldoende ruimte voor de berging van water te creëren. Hiermee vervullen bergingsgebieden een functie in het kader van het waterbeheer en kunnen bergingsgebieden worden gezien als een integraal onderdeel van het watersysteem.⁸ In de Memorie van Toelichting bij de Waterwet is specifiek benoemd dat waterschappen, meer structureel en meer dan voorheen ruimte moeten zoeken en creëren voor de

⁴ ABRvS, 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3861, NJB 2012/1183, r.o. 2.3.1.

⁵ F. Groothuijse, De aanwijzing, aanleg, regulering en ingebruikname van bergingsgebieden onder de Waterwet, TBR 2010/158.

⁶ F. Groothuijse, De aanwijzing, aanleg, regulering en ingebruikname van bergingsgebieden onder de Waterwet, TBR 2010/158. & artikel 1 lid 2 van de Waterschapswet.

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr 7, p. 24.

⁸ Memorie van Toelichting Wtw, kamerstukken II 2006-07, 30 818, nr. 3, p. 43.

tijdelijke berging van water, vanwege **de extremere neerslag** in de toekomst. Daarnaast maakt een regenwaterbuffer deel uit van het watersysteem en het grotere stroomgebiedsdistrict, in casu dat van de Maas. Als de buffer er niet was geweest zou het water immers eindigen bij de rivier binnen het stroomgebied. Bovendien zou het regenwater in de tussentijd van beschikbare bergings- en afvoercapaciteit gebruik maken, hetgeen afdoet aan de bergingscapaciteit van het watersysteem als geheel.⁹ Gelet op het belang van de berging van water bij de aanpak van wateroverlast in het geval waarin er veel neerslag in korte tijd valt lijkt het aannemelijk dat een regenwaterbuffer wel degelijk dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen. Hiermee is aan de definitie van 'bergingsgebied' uit de Waterwet voldaan, gezien de ruime doelstelling van artikel 2.1 van de Waterwet. De wet is immers gericht op het voorkomen van wateroverlast en het voorkomen van watertekorten. Er is geen jurisprudentie waaruit blijkt wanneer de verbinding met een watersysteem 'direct' genoeg is. Deze directe verbinding is van belang vanuit de optiek van integraal watersysteembeheer. Als de verbinding te ver weg staat van het watersysteem, kan niet betoogd worden dat de regenwaterbuffer als bergingsgebied moet worden geclassificeerd in het kader van klimaatadaptatie.

Regenwaterbuffers kunnen wel degelijk voldoen aan de drie juridische elementen die bergingsgebieden volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben. De aanwijzingen gebeuren al middels de legger. Om daadwerkelijk als bergingsgebied te kwalificeren dienen de betrokken gemeenten de regenwaterbuffers ook als zodanig ruimtelijk te bestemmen. Gezien het belang van gemeenten bij het voorkomen van wateroverlast, waar ook de gemeenten immers een eigen verantwoordelijkheid hebben, lijkt samenwerking op dit punt niet problematisch. Over mogelijk te betalen kosten voor beheer, onderhoud en eventueel nadeelcompensatie kunnen onderling afspraken worden gemaakt.

De connectie met het watersysteem is ruimer indien de regenwaterbuffers ook voor andere klimaatadaptatie doeleinden worden gebruikt. Deze mogelijkheid is immers expliciet in de wetsgeschiedenis voorzien. Hierbij zou wellicht kunnen worden gekeken naar de multifunctionele waterberging zoals gerealiseerd in Wolvega of zoals bij De blauwe poort Laarbeek.¹⁰ Uit het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie 2018 blijkt eveneens dat het aanleggen van extra opvangmogelijkheden voor regenwater van groot belang is. Deze manier van gebruik van waterbuffers heeft echter enkel zin indien in de gebieden rondom de regenwaterbuffers een droogteprobleem hebben of indien het onttrekken van grondwater nog niet in evenwicht is met de (natuurlijke) aanvulling zoals dit deel uitmaakt van de verbeterdoelstelling van artikel 4 lid 1 onder b KRW.

6. Ondersteunend kunstwerk in het licht van klimaatadaptatie

De regenwaterbuffers zouden ten dele als ondersteunend kunstwerk kunnen worden gezien voor de bergingsgebieden, mits vanzelfsprekend de buffers formeel als bergingsgebied zijn bestemd en op de legger opgenomen. Zij zouden ook als ondersteunend kunstwerk kunnen worden gezien in die gevallen dat zij in verbinding staan met oppervlaktewaterlichamen waar het overtollige water op afvloeit. In het advies van AKD werd gesteld dat dit niet het geval is aangezien er geen ondersteunende functie is. In het kader van klimaatadaptatie zijn bergingsgebieden de manier om water te bergen en wateroverlast zo veel mogelijk te beperken. In 2050 is 69.000 hectare aan bergingsgebieden nodig.¹¹

⁹ M. Havekes & M. Kraak, 'Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien', TvAR 2018/0708.

¹⁰ Deltaprogramma 2020.

¹¹Nationaal Bestuursakkoord water.

Regenwaterbuffers zouden ondersteunend kunnen zijn aan die functie van bergingsgebieden met het oog op klimaatadaptatie. In beide situaties is noodzakelijk dat de buffer zodanig is ontworpen dat het kwalificeert als een ondersteunend kunstwerk.

Het begrip ondersteunend kunstwerk heeft geen definitie in de Waterwet of in de Memorie van Toelichting bij de wet. Ook de keur van het waterschap definieert het begrip niet. Om tot een definitie van het begrip te komen zal het begrip moeten worden uitgelegd aan de hand van de strekking van de Waterwet. In het licht hiervan is het waarschijnlijk dat een ondersteunend kunstwerk ten dienste moet staan van het integraal watersysteembeheer.¹² Volgens Rijkswaterstaat is het aannemelijk dat alle kunstwerken die ten dienste staan van het watersysteembeheer kunnen worden aangemerkt als ondersteunend kunstwerk. Uit de literatuur kan worden afgeleid dat een ondersteunend kunstwerk een kunstwerk is welke ten dienste staat van een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied of waterkering.¹³ Uit de jurisprudentie blijkt niet wat er met ondersteunend kunstwerk precies wordt bedoeld. In de adviezen die het Waterschap eerder heeft ingewonnen inzake dit onderwerp, is aangesloten bij de heersende opvatting in de literatuur, welke stelt dat een ondersteunend kunstwerk ten dienste moet staan van een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied of waterkering.¹⁴ Ons inziens is het te beargumenteren dat een regenwaterbuffer kan worden aangemerkt als zijnde ondersteunend kunstwerk, mits er sprake is van een kunstwerk en het niet een volledig natuurlijk landschapselement is. Regenwaterbuffers vallen dan onder de verantwoordelijkheid van het Waterschap.

7. Samenwerking met gemeente - artikel 3.8 van de Waterwet

Het waterbeheer is geen taak welke door verschillende bestuursorganen compleet afzonderlijk kan worden uitgevoerd. Het is cruciaal dat onder andere waterschappen en gemeenten goed met elkaar samenwerken.¹⁵ Dit is dan ook verankerd in artikel 3.8 van de Waterwet. *“Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.”*

Deze bepaling dient niet uit het oog te worden verloren bij de beoordeling van de taken van het waterschap. De aanleg en het beheer van regenwaterbuffers is een van de redenen geweest dat het waterschap (Roer en Overmaas) in eerste instantie is opgericht. Het waterschap heeft gedurende de jaren een enorme hoeveelheid aan ervaring en kennis opgedaan inzake de beste methode om regenwaterbuffers aan te leggen en te beheren. Het niet uitvoeren van deze taak zou betekenen dat ofwel de taak überhaupt niet wordt uitgevoerd, ofwel dat de gemeente de taak zou oppakken. Het spreekt voor zich dat het onwenselijk is dat de taak niet wordt uitgevoerd. Het is niet efficiënt voor verschillende gemeenten om allemaal apart deze taak uit te voeren.

Ook onder de Omgevingswet is het mogelijk en zelfs wettelijk voorgeschreven voor bestuursorganen om samen te werken.¹⁶ Dit kan mogelijkheden bieden voor het waterschap om de aanwijzing, de aanleg en het onderhoud van regenwaterbuffers gezamenlijk met de gemeenten te doen. Het waterschap heeft de kennis en expertise omtrent de aanleg en het beheer van regenwaterbuffers. Het

¹² Rijkswaterstaat, ‘Waterwet: van vraag tot antwoord’, P. 14.

¹³ B. ten Kate & J. de Roos, ‘De gedoogplicht ex artikel 5.24 Waterwet’, TBR 2016/64.

¹⁴ B. ten Kate & J. de Roos, ‘De gedoogplicht ex artikel 5.24 Waterwet’, TBR 2016/64.

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 30 818 nr. 7, p. 18.

¹⁶ Art. 2.2 lid 2 Ow.

waterbelang dient meegenomen te worden in het omgevingsplan van gemeente,¹⁷ waarbij de regenwaterbuffers als waterstaatkundig werk ruimtelijk bestemd kunnen worden als bergingsgebied.

8. 750 kubieke meter criterium

Het 750 kubieke criterium is vastgesteld door het Waterschap. Met dit criterium wordt invulling gegeven aan het criterium van een meer dan plaatselijk belang. Indien er gemiddeld eens in de 25 jaar meer dan 750 kubieke meter hemelwater tot afstroming komt heeft het Waterschap een beheerverantwoordelijkheid. Door meer extreem weer zal dit criterium waarschijnlijk vaker gehaald worden. Dit betekent dat de beheerverantwoordelijkheid van het Waterschap uitgebreid zal worden. Wij adviseren om dit criterium te handhaven.

9. Advies

De regio Zuid-Limburg is een unieke regio als het gaat om wateroverlastproblemen. Dit vraagt daarom om een eigen aanpak die past bij deze kenmerken, hetgeen aansluit bij het OESO-advies over het Nederlands waterbeheer.¹⁸ Vanuit de optiek van het veranderende klimaat zien wij een taak voor het Waterschap weggelegd als het gaat om het vasthouden van water in oppervlaktewater en of de bodem/ grondwater. Het vasthouden van water kan bevorderlijk zijn voor de bodem en de grondwaterstand. Wateroverlast door extreme regenbuien vraagt om een nieuwe kijk op het waterbeheer wat betreft bergingsgebieden en regenwaterbuffers.

Een van de opties is om het begrip bergingsgebied breder te hanteren in het licht van klimaatadaptatie. In dat geval vallen regenwaterbuffers onder bergingsgebieden, mits ze als zodanig ook formeel ruimtelijk zijn bestemd en op de legger opgenomen. Ook kan aansluiting worden gezocht bij het begrip ondersteunend kunstwerk. Regenwaterbuffers kunnen aangemerkt worden als ondersteunend kunstwerk van óf een bergingsgebied óf een oppervlaktewaterlichaam. Hierdoor ontstaat een beheerverantwoordelijkheid voor het waterschap.

Wij adviseren om het 750 criterium te handhaven. vanuit klimaatadaptatie perspectief ligt er een taak voor het Waterschap wat betreft droogte-, wateroverlast- en waterkwaliteit problemen.

Het watersysteem vraagt om samenwerking tussen verschillende overheden. Ook in Zuid-Limburg is het belangrijk dat het waterschap en gemeente met elkaar in gesprek blijven over en samenwerken ten aanzien van de wateroverlastproblematiek.

Gelet op de eerder ingewonnen adviezen en hetgeen hierboven is beschreven denken wij dat de kans groot is dat een rechter zou oordelen dat de aanleg en het beheer van regenwaterbuffers onder het takenpakket van het Waterschap kan vallen, afhankelijk hoe het Waterschap zijn beleid in deze motiveert. Hier zijn tot nog toe geen gerechtelijke procedures over gevoerd. Hierdoor valt het niet volledig uit te sluiten dat een rechter alsnog zou oordelen dat de aanleg en het beheer van regenwaterbuffers niet onder het takenpakket van het Waterschap valt.

¹⁷ Art. 5.37 Bkl.

¹⁸ OESO: water governance in the Netherlands, Fit for the Future? Paris 2014.