

Anders omgaan met natschade bij de bestrijding van droogte en verdroging

Symposium Dorstlessers



Kennisprogramma DROOGTE!

Peter de Putter

Wageningen, 24 september 2025

Aanleiding onderzoek

- 'Actualisatie' van oud NOV-onderzoek (KPMG en KUB, 1995)
- Opdracht toen: in beeld brengen bestuursrechtelijke mogelijkheden (bevoegdheden en instrumenten) van overheden om verdroging van natuurgebieden tegen te gaan, daarbij rekening houdend met potentiële vernattingsschade
 - ✓ Instrumentarium toen: waterdomein, RO, milieu en natuurbescherming
- Maatschappelijke en juridische context sindsdien flink veranderd
 - ✓ 'Destijds bijvoorbeeld geen aandacht voor 'droogte'
 - ✓ Ook was er nog geen Waterwet, laat staan een Omgevingswet

Vraag nu

Wat kan er nu (Ow) en hoe om te gaan met (voorzienbare) natschade?

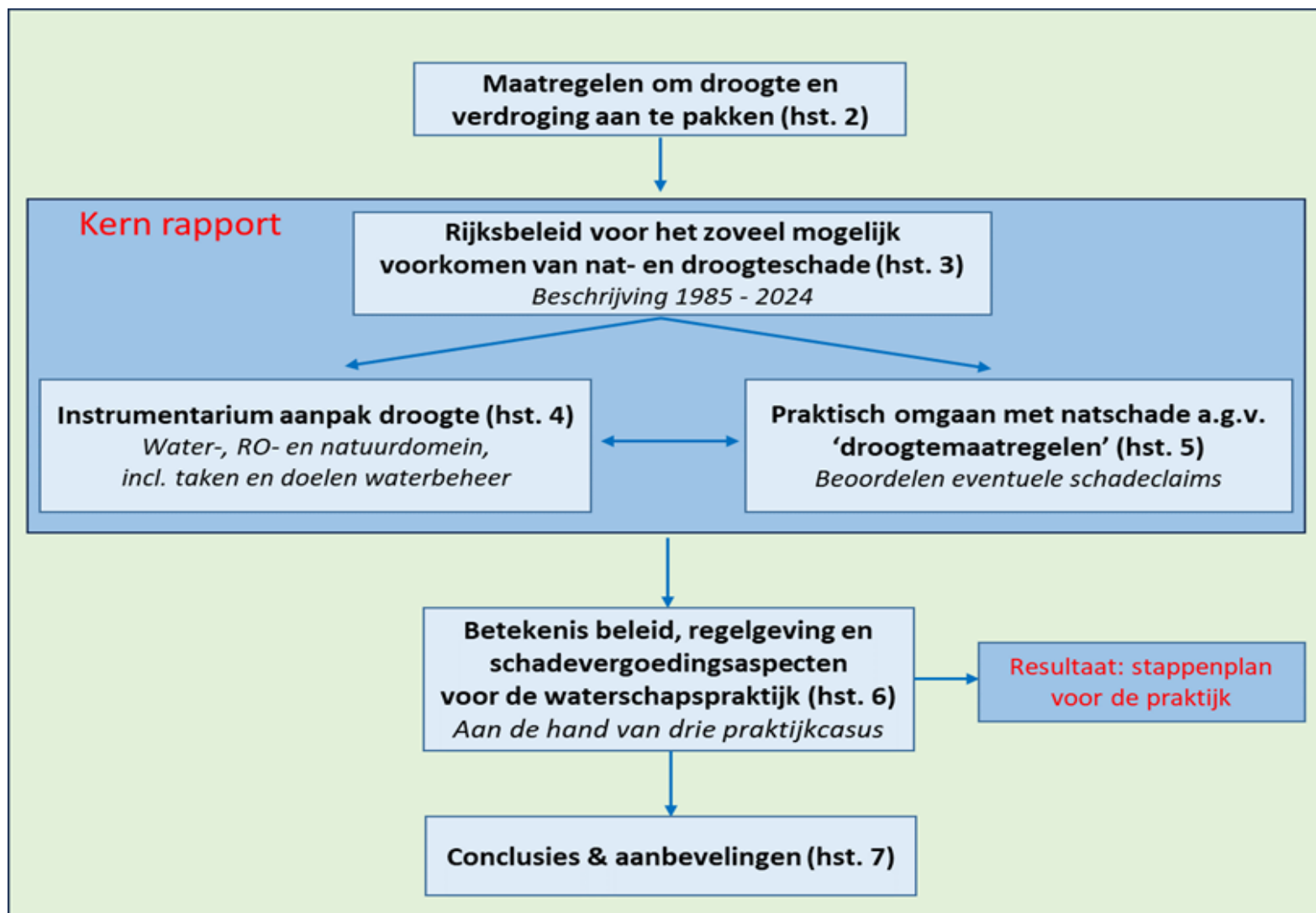
Opdracht: vraagstelling

- Welke bevoegdheden en instrumenten kunnen worden ingezet voor de bestrijding van zowel droogte als verdroging?
 - ✓ Door waterschap, provincie of gemeente.
 - ✓ Voor specifieke maatregelen op het gebied van waterbeheer, RO en natuurbescherming
- Hoe moet / kan worden omgegaan met (voorzienbare) natschade?
 - ✓ Hoe kan schade zoveel mogelijk worden voorkomen?
 - ✓ Betekenis van het 'normaal maatschappelijk risico'?

Rapport op website Stowa

<https://www.stowa.nl/publicaties/omgaan-met-natschade-als-gevolg-van-de-bestrijding-van-droogte-en-verdroging-omgang-met-natschade>

Opbouw rapport en presentatie



Beleid sinds 1985 en doelen watersysteembeheer



Rijksbeleid 1985 - 2024

Belangrijk voor omgang met droogte en natschade

- Rijksbeleid altijd ook richtinggevend voor decentrale overheden
 - ✓ Van integraal waterbeheer (1985) naar WBS en NPLG (2022)
- Waterbeleid in 40 jaar ingrijpend veranderd, vooral door (gevolgen van) klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit.
- NWP 2022-2027: blijven werken aan beschermen tegen overstromingen, wateroverlast en tegen toenemende droogte.
 - ✓ Aanpassen aan gevolgen klimaatverandering is noodzakelijk.
 - ✓ Nog meer inzetten op RO, rekening houdend met WBS.
- Vroeger m.n. aandacht voor afvoer; sinds begin deze eeuw ook voor vasthouden en bergen. Het zoveel mogelijk en in onderlinge samenhang voldoen aan beide doelstellingen is nu naast elkaar van belang

Noodzaak ander waterbeleid en -beheer is voor niemand nog een verrassing

Rechtspraak: *bestrijding van droogte is een 'normale maatschappelijke ontwikkeling', waarmee rekening gehouden moet worden ('algemeen voorzienbaar')*

Beheer van watersystemen: taken en doelen

Definitie Ow (art. 1.1, bijlage Ow)

Alle bestuursorganen
en beleidsdomeinen!

“Samenstel van aan watersystemen verbonden **taken**, gericht op:

1. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het
2. beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de
3. vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies”

De 3 doelen zijn randvoorwaardelijk voor het formuleren en ook wijzigen van beleid, het nemen van maatregelen en het stellen/aanpassen van regels

Taken uitvoeren volgens de abbb's: alle belangen afwegen, besluiten / maatregelen goed motiveren en rekening houden met mogelijke schade



**Maatregelen om nadelige gevolgen van
droogte zoveel mogelijk te beperken**

At the Channel

Josef Scharl

Josef Scharl
1950

Maatregelen 1

Waterbeheer: grondwaterstanden structureel verhogen

1. Peilverhoging oppervlaktewater: peilbesluit of verhogen streefpeil
2. Beperking (of zelfs beëindiging) van grondwateronttrekkingen
 - ✓ Door aanscherpen vergunningvoorschriften, intrekken vergunningen en/of het aanscherpen algemene regels voor onttrekkingen
3. Infiltreren van water in de bodem, ter aanvulling van het grondwater
(anders dan met het oogmerk het later weer te onttrekken)
4. Beperken (of verbod op) ontwateren van gronden (drainage)
5. Herinrichting watersystemen door dempen waterlopen, plaatsen van stuwen en/of verhogen van waterbodems ('verondiepen')
 - ✓ Om zo water (langer) vast te houden en te bergen voor drogere tijden

Alle maatregelen zijn juridisch uitgewerkt in hst. 4 rapport

Maatregelen 2

Ruimtelijke ordening: anders toedelen van functies aan locaties (WBS)

1. Verbieden bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in natte gebieden
2. Verbieden teelten die watersysteendoelstellingen in de weg staan
✓ *Leidt niet tot 'wegbestemmen' landbouw, wel andere landbouw*
3. Particulieren verplichten tot afkoppelen en/of het bergen van hemelwater op het eigen perceel (bodem als buffer)
4. Realiseren en beschermen buffer-/overgangszones tussen gronden die relatief veel dan wel weinig grondwater nodig hebben

Bevoegdheid voor en instrumentarium van provincie en/of gemeente

Concreet: omgevingsverordening, omgevingsplan, met beleidsmatige onderbouwing in omgevingsvisies en programma's

Maatregelen 3

Natuurbeheer: beschermen / herstellen verdroogde natuurgebieden

- Er gelden algemene rijksregels voor Natura 2000-gebieden, waaronder specifieke zorgplicht (hst. 11 Bal) en de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit
- Voor Natura 2000-gebieden is vooral de Europese Habitatrichtlijn van belang ('verslechteringsverbod')
 - ✓ Beheerplannen en 'passende beoordeling' voor plannen / projecten die significante negatieve gevolgen voor zo'n gebied kunnen hebben
- Bescherming natuurbelang is o.a. aan de orde bij:
 - ✓ Grondwateronttrekkingen ('dubbele vergunningplicht') en peilbesluiten
- Europese Hof van Justitie (2021): bij verslechtering N2000-gebied 'direct' maatregelen nemen om natuurgebied te herstellen
 - ✓ Betrof hier grootschalige (ook illegale) grondwateronttrekkingen

Natuurdoelen zijn randvoorwaardelijk voor inzet water- en RO-instrumentarium

Cruciaal voor inzet maatregelen

Gedegen beleidsmatige onderbouwing + zorgvuldige implementatie

- Verankering beleids-/koerswijziging in Wbp waterschap (huidig of nieuw)
- Wees concreet in Wbp: benoem de maatregelen en waar deze nodig zijn
→ maak beleid concreet voorzienbaar!
- Ga uit van beleid andere overheden. Steun van andere overheden cruciaal (*“zonder ‘rugdekking’ wordt het niks”*)
- Geef voldoende ‘transitietijd’ zodat potentiële schadelijders zich kunnen aanpassen aan de nieuwe koers en zo ook zelf schade kunnen voorkomen
- Hou de doelen voor het waterbeheer steeds voor ogen!

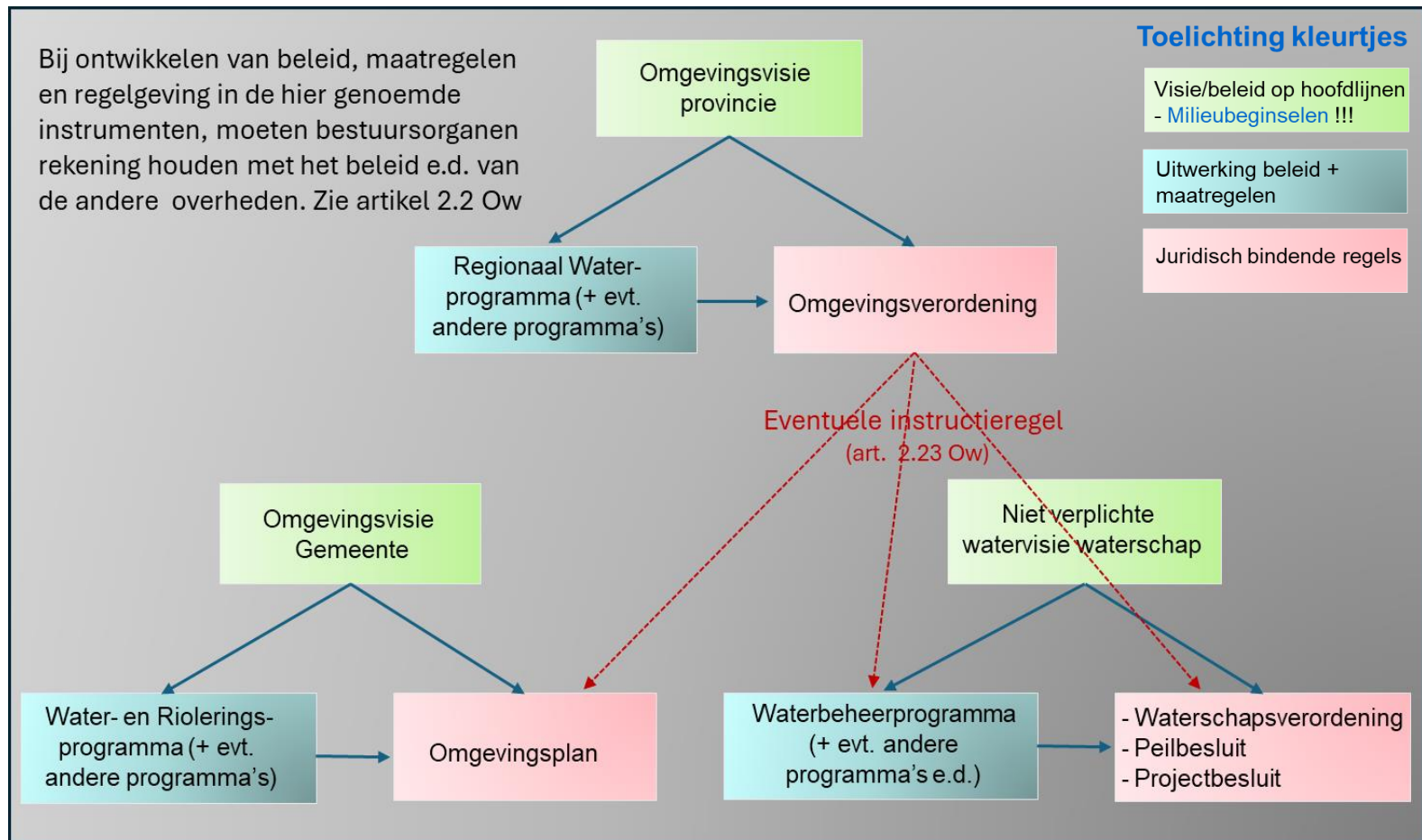


Adri Pieck

Van belang voor omgang met natschade!

Cruciaal voor inzet maatregelen

Zie eigen Wbp in relatie tot andere instrumenten!



Vanuit omgevingsvisies doorwerking naar programma's en de juridisch bindende regels

Per maatregel aangegeven wat belangrijk is

Voorbeeld: peilverhoging oppervlaktewater (tabel 4.2 rapport)

Nr	Maatregel	Instrument	Belangrijk voor het waterschap	Belangrijk voor derden
Waterbeheer				
1	Peilverhoging oppervlaktewater	Wijzigen peilbesluit	1. Herzie beleid voor peilbeheer (in Wbp) en heroverweeg beleid voor mogelijkheid individuele peilafwijkvergunning. 2. Houd rekening met eigen beleid, Wbp en beleidsdocumenten en regelgeving van Rijk, provincie(s) en gemeenten. 3. Houd rekening met alle belangen, waaronder het natuurbelang. 4. Zorg voor beleidsmatige rugdekking van andere overheden. 5. Voer bij de voorbereiding van een peilbesluit een doelmatigheidstoets uit. 6. Neem eventuele instructieregels omgevingsverordening in acht.	1. (Grond)wateroverlast en/of natschade voor perceels-/gebouw-eigenaren 2. Mede te beschouwen in samenhang met eventueel geldende wateroverlastnormen

Per maatregel aangegeven wat belangrijk is

Voorbeeld: beperking of beëindiging grondwateronttrekkingen

Nr	Maatregel	Instrument	Belangrijk voor het waterschap	Belangrijk voor derden
Waterbeheer				
2	Beperking of beëindiging van grondwater-onttrekkingen	Waterschapsverordening ▪ Specifieke zorgplicht ▪ Algemene regels ▪ Vergunningplicht Nb: Omgevingsverordening voor onttrekkingen waarvoor provincie bevoegd gezag is	1. Herzie beleid voor onttrekkingen (in Wbp). 2. Zorg voor beleidsmatige 'rugdekking' van andere overheden. 3. Scherp waar nodig vergunningen aan. 4. Scherp de algemene regels (incl. specifieke zorgplicht) voor onttrekkingen aan. 5. Scherp de beoordelingsregels en eventuele beleidsregels aan.	1. Omzetschade voor onttrekkers. 2. Grondwateroverlast en/of -schade in omgeving.

Per maatregel aangegeven wat belangrijk is

Voorbeelden RO (tabel 4.2 rapport)

Nr	Maatregel	Instrument	Belangrijk voor het waterschap	Belangrijk voor derden
Ruimtelijke ordening				
1	Verbieden van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in natte gebieden	Omgevingsplan, evt. via provinciale instructieregel (in omgevingsverordening)	Het gesprek hierover aangaan met provincies en gemeenten. En borging hiervan in hun instrumentarium (omgevingsvisies, RWP en programma gemeenten)	1. Omzetschade grondgebruikers 2. Transitiekosten (i.v.m. aanpassen aan nieuwe functie)
2	Verbieden bepaalde gewassen	Omgevingsplan, evt. via provinciale instructieregel	Idem	1. Omzetschade grondgebruikers 2. Transitiekosten (i.v.m. aanpassen aan nieuwe functie)
3	Particulieren verplichten tot afkoppelen en/of het bergen van hemelwater	Omgevingsplan, evt. via provinciale instructieregel	Idem	1. Meer kans op grondwater- of hemelwateroverlast

Omgaan met natschade
Incl. stappenplan voor de praktijk



Omgaan met (voorzienbare) natschade (I)

Regel / element bij beoordeling	Toelichting
Uitgangspunt schadevergoedingsrecht: <i>'Ieder draagt in beginsel zijn eigen schade'</i>	Schade a.g.v. <u>rechtmatig</u> overheidsingrijpen behoort in beginsel tot <u>normaal maatschappelijke risico (NMR)</u>. Zie art. 4:126, lid 2 Awb.
De Ow heeft een nadeelcompensatieregeling voor specifiek aangewezen schadeveroorzakend besluiten, regels en maatregelen. Incl. hieraan toe te rekenen 'uitvoeringsschade'. <i>Nb: niet vergoedbaar o.g.v. Ow</i> • Schade door besluit, regel of maatregel die <u>niet</u> op lijst art. 15, lid 1 Ow staat. ◦ Dan ook geen beroep mogelijk op nadeelcompensatieregeling Awb • Schade door feitelijke handelingen: ◦ Beroep op nadeelcompensatieregeling v/d Awb (art. 4:126). ◦ Denk aan feitelijk verhogen peilen • Schaduwschade (behoort tot NMR).	Betreft schade veroorzaakt door vaststellen, verlenen, stellen, treffen of wijzigen / intrekken van een (art. 15.1, lid 1 Ow): • Peilbesluit • Regel in Bal of decentrale verordening die gevolgen (kan) hebben voor de fysieke leefomgeving zoals mba's, grondwater-onttrekkingen en Natura 2000-activiteiten) ◦ Bv: algemene regel of maatwerkregel • Maatwerkvoorschrift • Omgevingsvergunning of weigeren hiervan • Projectbesluit <i>Nb: niet op de lijst staan bv. instructieregels en de legger</i>

Omgaan met (voorzienbare) natschade (II)

Regel / element bij beoordeling	Toelichting
Schade kan direct en/of indirect zijn	Directe schade is het gevolg van het wijzigen van bepaalde rechten, zoals <u>beperken van gebruiksmogelijkheden van percelen of het aanscherpen van vergunningen</u>. Indirecte schade wordt veroorzaakt door activiteiten <u>in omgeving</u> van een perceel/bedrijf e.d. Eigen rechten worden niet aangetast.
Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als deze uitstijgt boven het NMR èn als de benadeelde(n) in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen. <i>Van belang (rechtspraak)</i> Bestrijding van droogte is een 'normale maatschappelijke ontwikkeling', waarmee iedereen rekening moet houden.	Invulling NMR is afhankelijk van alle relevante omstandigheden van het geval, incl. omstandigheden die betrekking hebben op de benadeelde zelf. Bestuursorgaan kan zelf invullen geven aan het NMR ('<u>beoordelingskader</u>').

Omgaan met (voorzienbare) natschade (III)

Regel / element bij beoordeling	Toelichting
<u>A/s</u> de schade uitkomt boven het NMR, is er nog de toets op de <u>'schadebeperkende factoren'</u> (art. 4:126, lid 2 Awb).	Schade in elk geval voor <u>eigen rekening</u> als: • Risicoaanvaarding schade (actief of passief) • Schade voorkomen / beperkt had kunnen worden door binnen redelijke grenzen zelf maatregelen te nemen • Sprake is van eigen schuld • Schadevergoeding op andere wijze is verzekerd
<u>A/s</u> schadevergoeding wordt toegekend, heeft de benadeelde ook recht op de vergoeding van een aantal <u>bijkomende kosten</u>.	<i>Bijkomende kosten ((art. 4:129 Awb)</i> • Redelijke kosten ter voorkoming of beperking schade • Redelijke kosten voor beroepsmatig verkregen rechtsbijstand of andere deskundige bijstand • Griffierecht voor behandeling v/d aanvraag om schadevergoeding • Wettelijke rente

Omgaan met (voorzienbare) natschade (IV)

Regel / element bij beoordeling	Toelichting
Awb nog van belang voor meer algemene/procedurele regels. <i>Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's)</i> Zorg voor goed onderbouwde besluiten. Maak te nemen maatregelen voorzienbaar!	<i>Bv. regels over (art. 4:127 Awb e.v.)</i> • Aanvraagseisen schadevergoeding • Vergoeding van bijkomende schade en proceskosten • Beslistermijn • Verjaringstermijn
Verder zijn in het rapport, per uitgewerkte maatregel, specifieke aandachtspunten beschreven bij mogelijke natschade door anti-droogtemaatregelen	Natschade door besluiten, regels of maatregelen van het waterschap (par. 5.3)
	Natschade door besluiten, regels of maatregelen van de provincie (par. 5.4)
	Natschade door besluiten, regels of maatregelen van de gemeente (par. 5.5)

Concreet stappenplan voor maatregelen

Opgesteld a.d.h.v. juridische theorie en drie praktijksituaties

- Stappenplan waarborgt dat alle belanghebbenden worden meegenomen in het proces (specifieke voorzienbaarheid)
- Dat geeft voldoende aanpassingsgelegenheid en aanpassen reduceert de kans op natschade aanzienlijk
- Cruciaal: beleidsmatige verankering maatregelen
 - ✓ Denk aan rekening houden met 'milieubeginselen' voor omgevingsvisies + doorwerking hiervan in programma's en regelgeving
- Stappenplan specifiek voor waterschappen, maar ook bruikbaar voor provincies en gemeenten ('praatplaat').
- Als overheden samen nagaan wat de meest doelmatige maatregelen zijn en hier beleid voor maken/vastleggen

Doorlopen stappenplan kost tijd, maar reduceert juridische risico's fors

4-stappenplan op hoofdlijnen

	Wat is nodig?	Opmerking
1	Zorg voor een gedegen beleidsmatige onderbouwing (in- en extern) van de maatregel(en).	In omgevingsvisies, programma's (water, RO en natuur) en andere (beleids-)documenten. Regel 'rugdekking' Geef in programma's ook aan hoe met voorzienbare schade als gevolg van de maatregel wordt omgegaan.
2	Bereid het besluit of de te nemen besluiten zorgvuldig voor en stel dit/deze dan pas vast (abbb's).	Denk aan peilbesluit, onttrekkingsvergunning of wijziging van algemene regels in omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening Diverse besluiten kunnen nodig zijn als bijvoorbeeld een aantal vergunningen tegelijkertijd wordt aangescherpt.
3	Implementeer de maatregel c.q. het genomen besluit.	Na aankondiging in het beleid (stap 1) en het nemen van de betreffende besluiten, is het ook belangrijk de feitelijke maatregelen geleidelijk door te voeren.
4	Verdere aandachtspunten	Van geval tot geval bezien wat verder nog een rol speelt. Denk aan evt. aanpassing wateroverlastnormen of stoppen mogelijkheid voor een peilafwijkvergunning .

Elke maatregel (of combi) kan, mits nodig vanwege doelen waterbeheer

Waterbeheer	Ruimtelijke ordening
Peilverhoging oppervlaktewater	Reguleren/verbieden van ruimtelijke ontwikkelingen op laaggelegen natte gronden
Beperking/stoppen grondwateronttrekkingen	Reguleren/verbieden van te veel watervragende teelten/gewassen
Infiltreren van water in de bodem, ter aanvulling van het grondwater	Particulieren verplichten tot afkoppelen en/of bergen van hemelwater op het eigen perceel
Beperken/verbieden drainage	Aanwijzen / beschermen van buffer-/overgangszones tussen veel en weinig watervragende gronden
Herinrichting watersystemen	

Zorg voor goede beleidsmatige onderbouwing + zorgvuldige implementatie en uitvoering van de maatregelen (volgens de abbb's)

Conclusies en aanbevelingen



Mies Elout-Drabbe
1958

Mies Elout-Drabbe

Conclusies

1. Voorkomen waterschaarste moet in onderlinge samenhang worden gezien met voorkomen wateroverlast
2. 'Nieuwe feiten en omstandigheden' dwingen steeds weer tot aanpassing beleid en regelgeving (taken en doelen waterbeheer)
 - ✓ Maatregelen vereist, niet enkel uit waterdomein, maar ook RO
3. Waterschappen kunnen niet zonder beleidsmatige rugdekking van andere overheden. Overheden moeten samen beleid maken

Conclusies

4. Invulling NMR afhankelijk van alle relevante omstandigheden v/h geval
5. Hoe meer aan de genoemde criteria zoals voorzienbaarheid, normale maatschappelijke ontwikkeling en geboden overgangperiode wordt voldaan, des te hoger percentage NMR kan zijn (tot wel 100%)
6. Door zorgvuldig te werk te gaan (stappenplan) kan natschade zoveel mogelijk worden voorkomen, m.n. ook door burgers en bedrijven zelf



Aanbevelingen

1. Investeer, om schade zoveel mogelijk te voorkomen, met name in de voorzienbaarheid van maatregelen, de motivering hiervoor en een redelijke transitietermijn.
2. Ga als gezamenlijke waterschappen (Unie van Waterschappen) na hoe het NMR geconcretiseerd kan worden. Bv.: format voor een beleidsregel?
3. Bespreek het rapport als overheden en als overheden onder elkaar (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen)
4. Gebruik het in hoofdstuk 6 rapport weergegeven stappenplan

Bovenal: wees niet bang voor schade en schadeclaims

Tot slot

- Klimaatadaptatie is niet enkel een taak voor de overheid
- Menig burger / bedrijf neemt eigen verantwoordelijkheid en accepteert dus gewoon normaal maatschappelijke risico's
- Doe als overheden wat de wet van je vraagt, gegeven de toebedeelde taken en waterbeheerdoelstellingen
- Geen maatregelen nemen tegen de gevolgen van droogte zou wel eens risicovoller kunnen zijn ...



Einde