

# OMGAAN MET NATSCHADE ALS GEVOLG VAN DE BESTRIJDING VAN DROOGTE EN VERDROGING

OMGANG MET NATSCHADE DOOR DE JAREN HEEN  
EN DE HUIDIGE JURIDISCHE CONTEXT



RAPPORT

2025  
17

OMGAAN MET NATSCHADE ALS GEVOLG VAN DE  
BESTRIJDING VAN DROOGTE EN VERDROGING

OMGANG MET NATSCHADE DOOR DE JAREN HEEN EN  
DE HUIDIGE JURIDISCHE CONTEXT

RAPPORT

2025

17

ISBN 978.94.6479.091.7



# COLOFON

UITGAVE Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer  
Postbus 2180  
3800 CD Amersfoort

AUTEURS Peter de Putter (Sterk Consulting)  
Simon Handgraaf (FLO Legal)  
Frédérique Minderhoud (FLO Legal)

## BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Anneke Abrahamse (Waterschap Scheldestromen)  
Bram te Brake (Waterschap Rijn en IJssel)  
Daniël van Buren (Provincie Fryslan)  
Peter Donker (Waterschap Vechtstromen)  
Erik Goos (Hoogheemraadschap van Delfland)  
Herman Havekes (Unie van Waterschappen)  
Gerard de Jong (Waterschap Aa en Maas)  
Ineke Mulders (Unie van Waterschappen)  
Rob Ruijtenberg (STOWA, voorzitter)  
Inge Wesel (Waterschap Brabantse Delta)

FOTO OMSLAG iStock  
VORMGEVING Buro Vormvast  
STOWA STOWA 2025-17  
ISBN 978.94.6479.091.7

De inhoud van deze uitgave is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Niettemin aanvaarden de auteurs en de uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor mogelijke onjuistheden in de publicatie, of eventuele gevolgen door toepassing van de inhoud ervan.

STOWA spant zich in de rechthebbenden van in de uitgave gebruikte afbeeldingen te respecteren conform het auteursrecht. Indien u desondanks van mening bent dat uw rechten in het geding zijn, dan verzoeken wij u contact met ons op te nemen.

# TEN GELEIDE

**Het zoveel mogelijk voorkomen van waterschaarste is een belangrijke opgave voor de waterbeheerders. Door het nemen van droogtemaatregelen kan wateroverlast en ook natschade ontstaan. Hoe ga je daar juridisch mee om? Voor de meest voor de hand liggende maatregelen zijn de beschikbare instrumenten van waterschap, gemeente en provincie op een rij gezet. Daarnaast is een stappenplan ontwikkeld om deze instrumenten in te zetten.**

In Nederland neemt de problematiek rondom watertekort en droogte gestaag toe. De frequentie van periodes waarin geen neerslag valt wordt groter, alsmede de grootte van het neerslagtekort (STOWA 2025). Lag in het verleden de focus op het tegengaan van wateroverlast, tegenwoordig is de aandacht voor droogte zeker zo belangrijk. We worden er immers allen - waterbeheerder, natuurbeheerder, agrariër, bedrijven en burger - mee geconfronteerd. Bij waterbeheerders is behoefte aan inzicht in de instrumenten die ingezet kunnen worden voor de bestrijding van zowel droogte als verdroging. In dit rapport zijn de instrumenten op een rij gezet, voor zowel het waterdomein, de ruimtelijke ordening (RO) als voor het natuurbeheer. Het gaat hierbij om instrumenten voor maatregelen zoals peilverhoging, verminderen drainage, aanleg van infiltratievoorzieningen en beperking van grondwateronttrekkingen. Naast de typische waterinstrumenten zijn ook de mogelijkheden vanuit de RO in beeld gebracht. Zo kunnen provincies en gemeenten sturen op het gebruik van teelten. En voor de bescherming van Natura-2000 gebieden en andere natuurgebieden kunnen bijvoorbeeld bufferzones worden aangewezen. Voor alle overheden is in beeld gebracht welke instrumenten inzetbaar zijn. Vervolgens is inzichtelijk gemaakt hoe met eventuele natschade die als gevolg van droogtemaatregelen ontstaat, moet of kan worden omgegaan.

Een belangrijke conclusie is dat waterschappen niet zonder beleidsmatige rugdekking van andere overheden kunnen. Hoe beter de plannen op het niveau van Rijk, provincie, waterschap en gemeente zijn afgestemd, hoe beter de overheden staan om de nadelige gevolgen van droogte aan te pakken. Te nemen maatregelen moeten voor iedereen kenbaar en voorzienbaar. Daarbij hameren de auteurs op een redelijke transitietermijn zodat voorzienbare natschade zoveel mogelijk voorkomen kan worden.

Om concreet werk te maken van de beleidsmatige en juridische inzichten, is een stappenplan voor de waterschappen ontwikkeld. Dit stappenplan leidt de waterbeheerders door vragen die beantwoord moeten worden om op zorgvuldige wijze een besluit of maatregel te nemen én de implementatie hiervan zorgvuldig te laten plaatsvinden. Het stappenplan voorziet erin dat belanghebbenden worden meegenomen in het proces. Dat geeft hun gelegenheid zich aan te passen aan de voorziene maatregel. Klimaatadaptatie is immers niet enkel een zaak van overheden, ook van bedrijven en burgers mag adaptatie worden verwacht. Aanpassen reduceert de kans op natschade aanzienlijk en ook dat is voor het waterschap en de andere overheden erg belangrijk. Het doorlopen van het stappenplan helpt de juridische risico's zoveel mogelijk te beperken.

Dit onderzoek maakt deel uit van het STOWA kennisprogramma DROOGTE!

Mark van der Werf  
Directeur STOWA

# STOWA IN HET KORT

## **HOE WE WERKEN**

STOWA is het kennis- en innovatiecentrum voor regionale waterbeheerders in Nederland; de waterschappen en provincies. We helpen ze met het verkrijgen van nieuwe kennis en inzichten die nodig zijn om de opgaven van de regionale waterbeheerders beter te kunnen uitvoeren. Dat doen we door kennisvragen te formuleren en te selecteren in programmacommissies. We zetten ons onderzoek uit bij een keur aan experts, adviesbureaus, instituten en universiteiten, die we begeleiden tijdens hun werk. We zorgen voor de beschikbaarstelling en verspreiding van de kennis, inzichten en antwoorden aan de gezamenlijke waterbeheerders. We stimuleren de uitwisseling van kennis en ervaringen, via bijeenkomsten, werkgroepen, excursies, conferenties en communities of practice. We werken samen met onder andere ministeries, Rijkswaterstaat, gemeenten, drinkwaterbedrijven.

## **WAT WE ONDERZOEKEN**

Inhoudelijk richt STOWA zich op alle onderdelen van waterbeheer, van waterkering en stedelijk waterbeheer tot waterzuivering en watersystemen. Belangrijke thema's daarbij zijn klimaatadaptatie, waterveiligheid, waterkwaliteit en ecologie, energietransitie en circulaire economie.

De kennisvragen die STOWA beantwoordt liggen meestal op technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied. Onze kennis is altijd gericht op de praktijk van regionale waterbeheerders. Dat is waar we voor staan, als Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer.

## **WIE WE ZIJN**

STOWA is als kennisorganisatie onafhankelijk, onpartijdig en transparant. De afnemers van onze kennis moeten erop kunnen vertrouwen dat de inhoud van onze rapporten objectief en representatief is. Alleen zo kan onze kennis worden ingezet voor beter waterbeheer en innovaties die antwoord geven op de uitdagingen van vandaag en morgen. Het is aan regionale waterbeheerders zelf te bepalen hoe ze de kennis van STOWA in de praktijk gebruiken. STOWA kan daarbij een rol spelen als adviseur, maar is geen uitvoerder of regisseur.

STOWA is een stichting die de richtlijnen volgt voor organisaties zonder winstoogmerk (RJ-640). In ons jaarverslag is daarom naast de cijfermatige jaarrekening onder meer ook een directieverslag over de stichting, haar activiteiten en kentallen opgenomen.

# OMGAAN MET NATSCHADE ALS GEVOLG VAN DE BESTRIJDING VAN DROOGTE EN VERDROGING

## OMGANG MET NATSCHADE DOOR DE JAREN HEEN EN DE HUIDIGE JURIDISCHE CONTEXT

### INHOUD

	TEN GELEIDE	
	STOWA IN HET KORT	
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>NATSCHADE DOOR MAATREGELEN TEGEN DROOGTE EN VERDROGING</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	Inleiding	5
<b>2.2</b>	Droogte en verdroging	5
<b>2.3</b>	Maatregelen om droogte en verdroging te bestrijden	6
<b>3</b>	<b>NATSCHADE EN RIJKSBELEID DOOR DE JAREN HEEN</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	Inleiding	9
<b>3.2</b>	Overzicht Rijksbeleid voor waterbeheer: 1985-2024	9
3.2.1	Strategienota Omgaan met Water naar een integraal waterbeleid	9
3.2.2	Derde Nota waterhuishouding	9
3.2.3	Derde Nota waterhuishouding, Evaluatienota water	10
3.2.4	Vierde Nota waterhuishouding	11
3.2.5	Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw	11
3.2.6	Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)	13
3.2.7	Waterveiligheid en zoetwatervoorziening (vanaf 2006)	14
3.2.8	Nationaal Waterplan 2009-2015	14
3.2.9	Nationaal Waterplan 2016-2021	15
3.2.10	Nationaal Water Programma 2022-2027	16
3.2.11	Water en bodem sturend + Nationaal Programma Landelijk Gebied	17
<b>3.3</b>	Conclusie: betekenis voor de omgang met natschade	18

<b>4</b>	<b>INSTRUMENTARIUM DROOGTEBESTRIJDING: WATER, RO EN NATUUR</b>	<b>19</b>
<b>4.1</b>	Inleiding	19
<b>4.2</b>	Wettelijke taken en doelen waterbeheer	20
4.2.1	Taken en doelen waterschap	20
4.2.2	Besluitvorming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	23
<b>4.3</b>	Instrumentarium waterbeheer	24
4.3.1	Beschrijving geschiedenis waterwet- en regelgeving	24
4.3.2	Maatregelen en instrumentarium waterbeheer	26
4.3.2.1	Inleiding	26
4.3.2.2	Peilverhoging oppervlaktewater	26
4.3.2.3	Beperking of beëindiging van grondwateronttrekkingen	29
4.3.2.4	Infiltreren/aanvullen van water in de bodem	31
4.3.2.5	Verminderen mogelijkheden van drainage	32
4.3.2.6	Herinrichting watersysteem: water langer vasthouden en bergen	34
<b>4.4</b>	Instrumentarium ruimtelijke ordening	35
4.4.1	Beschrijving geschiedenis	35
4.4.2	Wettelijke taken en instrumentarium ruimtelijke ordening	36
4.4.2.1	Wettelijke taken	36
4.4.2.2	Instrumentarium RO: omgevingsvisies, programma's en verordeningen	36
4.4.3	Droogtemaatregelen en instrumentarium ruimtelijke ordening	39
4.4.3.1	Verbieden bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in natte gebieden	40
4.4.3.2	Verbieden gewassen die de watersysteendoelstellingen in de weg staan	40
4.4.3.3	Particulieren verplichten tot afkoppelen en/of het bergen van hemelwater	41
4.4.3.4	Beschermen van buffer-/overgangszones	41
<b>4.5</b>	Instrumentarium natuurbescherming	42
4.5.1	Beschrijving geschiedenis	42
4.5.2	Maatregelen en instrumenten natuurbescherming	44
<b>4.6</b>	Cruciaal voor maatregelen: verankering in beleid en zorgvuldige implementatie	46
4.6.1	Inleiding: gedegen beleid cruciaal	46
4.6.2	Beleidsmatige verankering in het waterbeheerprogramma	47
4.6.3	Cruciaal: rugdekking voor waterschapsbeleid door Rijk en provincies	48
4.6.4	Cruciaal: extra aandacht voor voorbereiding en implementatie	49
<b>4.7</b>	Conclusie	51
<b>5</b>	<b>OMGAAN MET NATSCHADE ALS GEVOLG VAN DROOGTEBESTRIJDING</b>	<b>55</b>
<b>5.1</b>	Inleiding	55
<b>5.2</b>	Schadevergoeding voor rechtmatig overheidshandelen	57
5.2.1	Nadeelcompensatie volgens de Awb en de Omgevingswet	57
5.2.2	Schade die voor vergoeding in aanmerking komt	64
5.2.3	Schadevergoedingbeperkende factoren	67
<b>5.3</b>	Natschade door besluiten of maatregelen van het waterschap	69
5.3.1	Inleiding	69
5.3.2	Peilverhoging oppervlaktewater: peilbesluit, feitelijke peilverhoging en streefpeil	70
5.3.2.1	Natschade door wijziging peilbesluit	70
5.3.2.2	Natschade als gevolg van het feitelijk verhogen van het peil	71
5.3.2.3	Natschade door wijziging streefpeil	71
5.3.3	Beperking of beëindiging grondwateronttrekking	72
5.3.4	Infiltreren/aanvullen van water in de bodem	75
5.3.5	Beperken of niet toestaan van drainage	76
5.3.6	Herinrichting watersystemen (eigen werken waterbeheerder)	76

<b>5.4</b>	Natschade door besluiten of maatregelen van de provincie	77
5.4.1	Beperking of beëindiging grondwateronttrekking	77
5.4.2	Wijzigen omgevingsverordening	78
5.4.2.1	Inleiding	78
5.4.2.2	Vaststellen instructieregel in omgevingsverordening	78
5.4.2.3	Vaststellen direct werkende regel in de omgevingsverordening	79
5.4.2.4	Schade als gevolg van overtreden of wijzigen omgevingswaarden wateroverlast	79
5.4.3	In een beheerplan voor Natura 2000-gebieden specifiek toegestane activiteiten	83
<b>5.5</b>	Natschade door besluiten of maatregelen van de gemeente	83
5.5.1	Wijziging functie voor locaties in omgevingsplan (incl. verbod bepaalde teelten)	83
5.5.2	Aanwijzing bergingsgebied	83
<b>5.6</b>	Schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen	84
<b>5.7</b>	Conclusie	86
<b>6</b>	<b>STAPPENPLAN VOOR PRAKTIJKSITUATIES</b>	89
<b>6.1</b>	Inleiding	89
<b>6.2</b>	Casus 1 - verhogen waterpeilen via peilbesluiten	90
6.2.1	Beschrijving casus 1	90
6.2.2	Uitwerking casus 1: stappenplan	90
<b>6.3</b>	Casus 2: reguleren van drainage	92
6.3.1	Beschrijving casus 2	92
6.3.2	Uitwerking casus 2: stappenplan	92
<b>6.4</b>	Casus 3 – stopzetten onderbemaling	94
6.4.1	Beschrijving casus 3	94
6.4.2	Uitwerking casus 3: stappenplan	94
<b>6.5</b>	Een 4-stappenplan	96
<b>6.6</b>	Conclusie	100
<b>7</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	101
<b>7.1</b>	Inleiding	101
<b>7.2</b>	Conclusies	102
<b>7.3</b>	Aanbevelingen voor handelen	105
<b>BIJLAGE</b>	<b>GERAADPLEEGDE LITERATUUR</b>	106



# 1

## INLEIDING

Voor u ligt een juridisch rapport over de omgang met natschade als gevolg van de bestrijding van droogte en verdroging. Zeker sinds het jaar 2018 is de aandacht voor droogte en de schade die als gevolg hiervan kan ontstaan toegenomen. Door het nemen van maatregelen hiertegen kan echter wateroverlast en zelfs natschade ontstaan. Hoe hiermee als overheid in het algemeen en als waterschap in het bijzonder om te gaan?

Dat anders omgegaan moet worden met natschade is voor een belangrijk deel veroorzaakt door de droogte van de laatste jaren. Naast het zoveel mogelijk voorkomen van natschade, wordt van overheden, in het bijzonder ook de waterschappen, tegelijkertijd ook verwacht droogteschade zoveel mogelijk te voorkomen. In Nederland leidt klimaatverandering tot hogere temperaturen, meer (extreme) neerslag, drogere zomers en een stijgende zeespiegel. Weersextremen, mede veroorzaakt door klimaatverandering, maken duidelijk dat de overheid, waaronder het waterschap te maken heeft met (soms) zowel te weinig als te veel water. Het gaat om het vasthouden én afvoeren van water. Het waterschap zal de opgaves als geheel moeten beoordelen en bekijken in onderlinge samenhang en die maatregelen treffen waardoor het watersysteem beter en robuuster wordt. Omdat zowel rekening gehouden moet worden met een teveel als een tekort aan water, is de belangenafweging tegenwoordig complexer dan vroeger. Tegelijkertijd is dat wel de situatie waar de waterbeheerder van nu mee te maken heeft. De huidige maatschappelijke context maakt dat er anders bestuurd, afgewogen en besloten kan of zelfs moet worden. De taakomschrijving van het waterschap en zeker ook de doelen waarop die taken gericht moeten zijn, vragen hierom.

De toepassing van de wet c.q. de taak voor het beheer van watersystemen is voor de waterbeheerder onder andere gericht op het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig beperken van zowel wateroverlast als waterschaarste, in samenhang met de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Die doelstelling was duidelijk verwoord in de Waterwet en is in gelijke bewoordingen te lezen in de Omgevingswet.<sup>1</sup> Hierbij merken wij alvast op dat de term waterbeheerder niet enkel slaat op de waterschappen (voor het regionale watersysteem) en Rijkswaterstaat (RWS) als beheerder van het rijkswatersysteem. De doelstelling geldt ook voor Rijk (anders dan RWS), provincies en gemeenten die bijvoorbeeld met het instrumentarium van de ruimtelijke ordening kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen voor het waterbeheer.

### *Definitie beheer van watersystemen*

De Omgevingswet definieert het beheer van watersystemen als het “samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, *in samenhang met* het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies.” Zie Bijlage A bij artikel 1.1 Ow.

<sup>1</sup> Hierin zijn de vroegere doelen uit de Waterwet te herkennen (art. 2.1, lid 1).

Het voorliggende onderzoeks- en adviesrapport past in het ‘Kennisprogramma DROOGTE!’ van de STOWA. Binnen dit programma zijn door de waterbeheerders, provincies en Rijk een aantal vragen naar voren gebracht waar zij mee worstelen in de praktijk. Eén van de vragen betreft het ‘anders omgaan met natschade’ dat zowel een inhoudelijke als een juridische kant in zich heeft. Dit onderzoek is in zekere zin een actualisatie van een in 1995 uitgevoerd onderzoek naar vernattingsschade als gevolg van verdrogingsbestrijding (NOV-onderzoek 1995).<sup>2</sup> In dat onderzoek is, met de wet- en regelgeving van toen, in beeld gebracht welke bestuursrechtelijke mogelijkheden (bevoegdheden en instrumenten) overheden toen hadden om de verdroging van natuurgebieden tegen te gaan, daarbij rekening houdend met potentiële vernattingsschade. Het instrumentarium werd toen bepaald door de beleidsdomeinen water, ruimtelijke ordening, milieu en natuurbescherming.

Het is duidelijk dat de maatschappelijke en juridische context in bijna 30 jaar ingrijpend is veranderd. Zowel het waterbeleid, de wet- en regelgeving als de jurisprudentie is in al die decennia veranderd, steeds aangepast aan de zich steeds wijzigende maatschappelijke vragen en opgaven. Feiten en omstandigheden zijn continu in beweging. Zo was in de jaren '90 een opgave als het rekening houden met de gevolgen van klimaatverandering in beleid en regelgeving nog niet of nauwelijks aan de orde. Waar destijds, bij de besluitvorming over bijvoorbeeld een peilbesluit, het zoveel mogelijk voorkomen van wateroverlast belangrijk was, is daar de laatste jaren ook het zoveel mogelijk voorkomen van droogte bijgekomen. Vergelijk wat dat betreft de doelen voor het waterbeheer zoals hiervoor genoemd. Het gaat immers niet om de aanpak van droogte en verdroging alleen.

#### **VRAAGSTELLING EN DOEL**

De hoofdvraag is welke instrumenten ingezet kunnen worden voor de bestrijding van zowel droogte als verdroging. Juridische deelvragen hierbij zijn:

1. Welke instrumenten kan een waterschap inzetten en voor welke instrumenten ligt de bevoegdheid bij een ander bestuursorgaan (provincie of gemeente)?
  - Maak hierbij onderscheid tussen instrumenten op het gebied van het waterbeheer, de ruimtelijke ordening en de natuurbescherming. Geef hierbij ook aan of instrumenten afdwingbaar dan wel onderhandelbaar zijn.
2. Welke juridische instrumenten zijn er om keuzes tussen droogte- en natschade te onderbouwen?
3. Hoe, waar en wanneer moet de acceptatie van eventuele natschade worden gemotiveerd? Subvragen hierbij zijn:
  - Welke instrumenten spelen hierbij een sleutelrol?
  - Als er toch schade wordt geclaimd, welke factoren zijn dan van belang bij het beoordelen van zo'n claim? Wat is hierbij bijvoorbeeld de betekenis van het ‘normaal maatschappelijk risico’?
  - Hoe moet worden omgegaan met mogelijke schade voor de onttrekker van grondwater als gevolg van het aanpassen of intrekken van een omgevingsvergunning voor een grondwateronttrekking?
4. Hoelang duurt het voordat er een resultaat is bij het inzetten van de verschillende juridische instrumenten?

2 P.J. de Putter, J. van der Vlies en J.M. Verschuuren (1995), ‘Vernattingsschade als gevolg van verdrogingsbestrijding. Een bestuurlijk juridische analyse’, KPMG Milieu en Katholieke Universiteit Brabant, in opdracht van RIZA, NOV-rapport 18-1, Den Haag. Zie ook: P. de Putter, ‘Verdroging van natuurgebieden vraagt integrale aanpak’, MenR, 1995/11, p. 209-215. Het rapport was een van de vele rapporten die verschenen in het kader van het ‘Nationale Onderzoeksprogramma Verdrogingsbestrijding’ (NOV, periode 1993-1997).

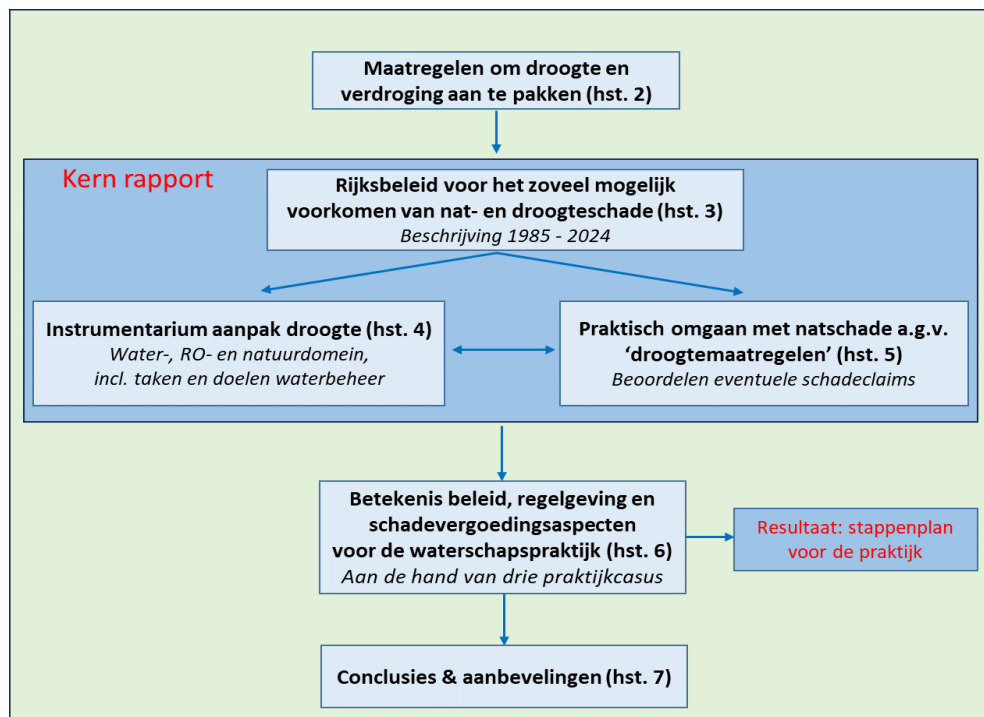
Belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek is dat een overzicht wordt geboden van bestaande kennis en een beschouwing hierop. Uiteindelijk gaat het erom te laten zien dat er anno 2025 anders omgegaan wordt of zelfs moet worden met voorzienbare natschade, juist omdat nu ook rekening gehouden moet worden met de nadelige gevolgen van droogte en mogelijk zelfs droogteschade.

### AANPAK EN LEESWIJZER

In het verre en ook meer recente verleden zijn er studies gedaan naar de omgang met nat- en droogteschade. Ook is er jurisprudentie. In dit onderzoek worden in hoofdstuk 2 kort de meest voorkomende waterbeheermaatregelen genoemd om de kans op droogte(schade) zoveel mogelijk te beperken en verdroging van natuurgebieden te bestrijden. Die maatregelen kunnen tot natschade leiden. Dat hoofdstuk laat zien dat het hierbij om meer gaat dan de inzet van waterbeheerinstrumenten.

FIGUUR 1.1

### OPBOUW EN INHOUD RAPPORT



Ook in de wereld van de ruimtelijke ordening en inrichting zijn maatregelen mogelijk die tot natschade kunnen leiden. De kern van het rapport bestaat uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 waarin achtereenvolgens een historische beschrijving wordt gegeven van het rijksbeleid met betrekking tot wateroverlast en droogte, het voor overheden beschikbare instrumentarium om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken en de wijze waarop met natschade als gevolg van 'droogtmaatregelen' moet worden omgegaan. Doel hiervan is te laten zien dat het vandaag de dag logisch en zelfs noodzakelijk is om een ander waterbeheer te voeren dan aan het eind van de vorige eeuw. Tijden veranderen en daarmee ook de (beleids-) keuzes die gemaakt worden. Zo is klimaatadaptatie niet enkel een opgave voor de overheden in het algemeen en de waterschappen in het bijzonder. Ook van burgers en bedrijven mag wat worden verwacht.

De informatie uit de hoofdstukken 2 t/m 5 geeft een beeld hoe die kennis toegepast kan worden in de huidige vraagstukken van droogte en wateroverlast. Concreet is dan vooral de vraag hoe een waterschap (de waterbeheerder) hier als bestuursorgaan aan de voorkant mee om kan gaan, om de kans op schade en schadeclaims zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. En *als* er al schade zou ontstaan, welke factoren dan bij de beoordeling hiervan een rol spelen (waaronder het 'normaal maatschappelijk risico'). Om de lessen echt concreet te maken is in hoofdstuk 6 voor drie concrete praktijksituaties (casus) uitgewerkt wat een en ander betekent voor de te maken afweging en de hieruit volgende keuzes. Uiteindelijk leidt dit alles tot een concreet stappenplan voor de waterschapspraktijk. Hoofdstuk 7 geeft tot slot de belangrijkste conclusies en een aantal concrete aanbevelingen voor de praktijk van het waterbeheer.

# 2

## NATSCHADE DOOR MAATREGELLEN TEGEN DROOGTE EN VERDROGING

### 2.1 INLEIDING

Maatregelen om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te beperken dan wel verdroging van natuurgebieden te bestrijden kunnen voor sommige functies tot wateroverlast en daardoor natschade leiden. Wateroverlast is een vorm van hinder; deze hoeft niet per se tot schade te leiden bij een derde. Denk hierbij aan tijdelijk water op straat of op land na een hevige regenbui. Hierdoor kan natschade optreden, maar dat hoeft niet. Door bijvoorbeeld de grondwaterstand te verhogen is er een grotere kans op natschade ingeval van wateroverlast. De potentiële schade die op kan treden door wateroverlast moet worden afgewogen tegen de belangen voor andere functies die belang hebben bij een zo'n adequaat, duurzaam en doelmatig watersysteembeheer. Zo heeft de ene functie (zoals landbouw en begraafplaatsen) belang bij een relatief lage grondwaterstand en mede daardoor een relatief laag oppervlaktewaterpeil, daar waar andere functies (zoals natuur, op houten palen gefundeerde woningen en archeologie) juist belang hebben bij een relatief hoge grondwaterstand en dus een wat hoger oppervlaktewaterpeil. Aan de andere kant moeten grondwaterniveaus door bijvoorbeeld perioden van droogte ook weer niet te veel uitzakken. Tegelijkertijd hebben de gezamenlijke overheden de taak om ook wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen en waar nodig te beperken. Vergelijk hier de doelen voor het waterbeheer zoals weergegeven in hoofdstuk 1.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.2 eerst ingegaan op het niet altijd even duidelijke verschil tussen droogte en verdroging. Daarna worden in paragraaf 2.3 kort de maatregelen beschreven die kunnen worden genomen om (de gevolgen van) droogte en verdroging zoveel mogelijk te voorkomen. Deze paragraaf laat zien dat het hierbij om meer gaat dan de inzet van waterbeheerinstrumenten. Ook in de wereld van de ruimtelijke ordening en inrichting zijn maatregelen mogelijk. En ook op het gebied van natuurbeheer zijn er maatregelen mogelijk. Al die maatregelen kunnen voor sommige maatschappelijke functies tot natschade leiden.

### 2.2 DROOGTE EN VERDROGING

*Droogte wordt veroorzaakt door `het weer*

Droogte wordt volledig bepaald door de weersgesteldheid. In principe is droogte *tijdelijk* en de algemene verwachting is dat er door klimaatverandering vaker droogteperioden optreden. Door droogte dalen grondwaterstanden waardoor droogteschade kan optreden. Zo kunnen woningen en infrastructuur bijvoorbeeld ineens verzakken, kan de scheepvaart gehinderd worden door een veel geringere vaardiepte en kunnen landbouwogsten mislukken. Door droogte kan ook een tekort aan grondwater en oppervlaktewater ontstaan voor de natuur, de openbare drinkwatervoorziening, energiecentrales, industrie en de landbouw. In veen- c.q.

bodemdalingsgebieden leidt droogte tot het vrijkomen van nog meer broeikasgassen (CO<sub>2</sub>) en verdere bodemdaling.

*Verdroging is veroorzaakt door de mens*

Verdroging is een *structureel* probleem, direct veroorzaakt door veranderingen in de waterhuishouding en andere handelingen van de mens. Verdroging was in de jaren '90 direct gerelateerd aan de functie natuur, maar door een geleidelijke daling van de grondwaterstand treedt niet alleen verdroging op van natuurgebieden. Door menselijk ingrijpen dalen grondwaterstanden ook in bebouwd gebied en landelijk gebied. Te wijzen valt op het dalen van de grondwaterstand door het onttrekken van grondwater, het verlagen van oppervlaktewaterpeilen en het gebruik van drainage (ontwatering van gronden).

#### **KIEZEN VOOR HET BEGRIP DROOGTE**

Hoewel er, zo blijkt uit het bovenstaande, wel duidelijke verschillen zijn, zijn droogte en verdroging niet strikt te scheiden. Beide fenomenen doen zich voor (soms naast elkaar) en versterken elkaar. Voor dit onderzoek hanteren we de term droogte waarbij ingrijpen door de mens centraal staat.

### **2.3 MAATREGELEN OM DROOGTE EN VERDROGING TE BESTRIJDEN**

Het in hoofdstuk 1 aangehaalde NOV-onderzoek 1995 ging uitsluitend in op natschade ('vernattingschade') als gevolg van verdrogingsbestrijding. Droogte was toen, kort gezegd, nog geen issue, al wordt uit hoofdstuk 3 hierna duidelijk dat niet lang daarna de beleidsmatige aandacht ervoor wel toenam.

#### **WATERBEHEERMAATREGELEN**

In de strijd tegen droogte en verdroging is het van belang grondwaterstanden structureel te verhogen en daardoor te zorgen voor een geringere ontwateringsdiepte. Dat kan o.a. door:

- Peilverhoging van het oppervlaktewater (verminderen drooglegging) door het verhogen van het oppervlaktewaterpeil in peilbesluiten of het verhogen van streefpeilen in gebieden waar geen peilbesluiten gelden.
- Beperking of zelfs beëindiging van grondwateronttrekkingen. Dat kan door het aanscherpen van de vergunningvoorschriften, het intrekken van onttrekkingsvergunningen en/of het aanscherpen van de algemene regels in de waterschapsverordening voor onttrekkingen van grondwater. Voor onttrekkingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is – voor industriële toepassing van meer dan 150.000 m<sup>3</sup> p/j en voor de openbare drinkwatervoorziening – kunnen de regels in de omgevingsverordening worden aangepast.
- Structureel infiltreren van water in de bodem, ter aanvulling van het grondwater (anders dan met het oogmerk het later te onttrekken).
- Vermindering van of zelfs een verbod op het ontwateren van gronden (drainage).
- Herinrichting van watersystemen door het dempen van waterlopen, plaatsen van stuwen en/of het verhogen van waterbodems ('verondiepen'), om zo water (langer) vast te houden en te bergen voor drogere tijden.

Er zijn vast nog meer maatregelen te bedenken, maar voor de inhoud van het onderzoek doet dit weinig ter zake. In de loop van dit rapport zal blijken dat het steeds aankomt op een goede beleidsmatige onderbouwing voor het nemen van maatregelen en vervolgens een zorgvuldige implementatie en uitvoering van deze maatregelen, waarbij invulling wordt

gegeven aan de zogenoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zie hiervoor de hoofdstukken 4, 5 en 6.

### **RUIMTELIJKE ORDERINGSMAATREGELEN**

De hiervoor genoemde typische waterbeheermaatregelen zijn inzetbaar door de waterschappen (en voor rijkswateren Rijkswaterstaat) en, waar het onttrekkingen van grondwater betreft waarvoor de provincies regulerend bevoegd zijn, de provincies. Echter, ook in de wereld van de ruimtelijke ordening en inrichting zijn maatregelen mogelijk en soms zelfs vereist. Zo zou een gemeente bij nieuwbouw geen ruimtelijke ontwikkelingen meer kunnen toestaan op laaggelegen natte gronden. Ook kan een gemeente bepaalde teelten verbieden die niet tegen natte omstandigheden kunnen. In zowel nieuwbouwwijken als bestaande wijken is het mogelijk (en dat gebeurt ook al) dat gemeenten particulieren verplichten tot afkoppelen en/of het bergen van hemelwater op het eigen perceel. Ook is het mogelijk om buffer-/overgangszones te realiseren en te beschermen tussen gronden die relatief veel dan wel weinig grondwater nodig hebben. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.4) zijn deze mogelijkheden beschreven.

Voor waterschappen is het van belang dat ook Rijk, provincies en gemeenten beleid formuleren om (de nadelige gevolgen van) droogte en verdroging zoveel mogelijk tegen te gaan. Met dat beleid moeten waterschappen immers rekening houden. Het is aan de ruimtelijke-orderingsoverheden om bij hun ruimtelijke keuzes een goede watertoets ('weging van het waterbelang' in het stelsel van de Omgevingswet) uit te voeren waaruit duidelijk wordt wat de gevolgen van ruimtelijke keuzes zijn voor het beheer van watersystemen (art. 5.37 Besluit kwaliteit leefomgeving). Het nemen van dergelijke maatregelen kan ook aan gemeenten worden opgelegd door middel van instructieregels door Rijk (richting provincies en/of gemeenten) en/of provincie (richting gemeenten). In hoofdstuk 4 wordt hier uitvoerig op ingegaan.

### **NATUURBEHEERMAATREGELEN**

Ook natuur is een mee te nemen belang bij de beleidsvorming en regelgeving onder de Omgevingswet.<sup>3</sup> De kerninstrumenten van de Omgevingswet hieruit kunnen of moeten worden ingezet met het oog op de bescherming van de natuur. Zo gelden er algemene rijksregels voor Natura 2000-gebieden, beschermde soorten, jacht en houtopstanden. De provincies (en in specifieke gevallen het Rijk) verlenen omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora en fauna-activiteiten. Ter bescherming van natuur en landschappen bevat de wet algemene en specifieke zorgplichten. Met de algemene zorgplicht van de Omgevingswet wordt alle natuur (dus ook buiten Natura 2000-gebieden) in Nederland beschermd. Voor bepaalde activiteiten zijn specifieke zorgplichten en algemene regels opgenomen. Voor Natura 2000-gebieden gelden specifieke regels, voortkomend uit de Europese Habitatrichtlijn en ook de Vogelrichtlijn. Concreet valt te wijzen op de aanwijzing van deze gebieden, het opstellen van beheerplannen en de bescherming ervan. Zo mag op grond van de Habitatrichtlijn de kwaliteit van Natura 2000-gebieden niet verslechteren (vergelijk de stikstofproblematiek waar dit 'verslechteringsverbod' een cruciale rol speelt). Beheerplannen geven aan wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor de aangewezen gebieden te halen en wie hiervoor verantwoordelijk is. Bescherming van het natuurbelang is onder andere aan de orde bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor grondwateronttrekkingen. Via peilbeheer kan invloed worden uitgeoefend op de habitats voor soorten (flora en fauna). Ook bij de vaststelling van peilbesluiten is natuur een mee te wegen belang. Zowel een grondwateronttrekking als een verandering (verlaging of verhoging) van een opper-

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 3, p. 6 (MvT).

vlaktewaterpeil kan tot significante nadelige gevolgen leiden voor een Natura 2000-gebied, daar waar deze niet mogen verslechteren. Voor plannen of projecten die mogelijk significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben moet een 'passende beoordeling' plaatsvinden. Die beoordeling moet zekerheid geven dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.5) wordt nader ingegaan op de mogelijkheden van het natuurbeheer ofwel de opties om verslechtering van natuurgebieden in het algemeen en die van Natura 2000-gebieden in het bijzonder te voorkomen.



# 3

## NATSCHADE EN RIJKSBELEID DOOR DE JAREN HEEN

### 3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft in grote lijnen het rijksbeleid vanaf midden jaren 1980 tot nu. Het rijksbeleid vormde en vormt voor de decentrale overheden de basis voor het vormgeven van hun eigen beleid. De beschrijving begint met de visie van integraal waterbeheer (1985) en eindigt met denken en werken in water- en bodemsystemen. Het Rijksbeleid is belangrijk voor de omgang met droogte en natschade. Nieuwe feiten en omstandigheden zijn altijd redenen geweest om beleidswijzigingen door te voeren. En die wijzigingen hebben weer invloed gehad op uitvoering, regelgeving en ook jurisprudentie.

Beschreven wordt het relevante waterbeleid van de derde en vierde Nota waterhuishouding van het Rijk uit de periode 1998 tot aan 2009. Die nota's waren gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding. Sinds invoering van de Waterwet eind 2009 is het beleid te vinden in het Nationaal waterplan en het Nationaal waterprogramma. We besteden ook aandacht aan het Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw (2000), het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003 en 2008), en de Kamerbrief Water en bodem sturend (2022).

### 3.2 OVERZICHT RIJKSBELEID VOOR WATERBEHEER: 1985-2024

#### 3.2.1 STRATEGIENOTA OMGAAN MET WATER NAAR EEN INTEGRAAL WATERBELEID

Met de strategienota Omgaan met Water werd in 1985 een belangrijke verandering in het water-beheer doorgevoerd. Deze gaf een visie op integraal waterbeheer op basis van de watersysteembenadering. Deze visie vond al snel navolging en is doorgezet in de opvolgende beleidsnota's.

De watersysteembenadering is een benadering “waarbij rekening wordt gehouden met de samenhang der dingen; met de verschillende belangen die met het water gemoeid zijn, zowel de sectorale zoals scheepvaart, landbouw, huishoudens en industrie als de facetmatige zoals veiligheid, milieu, economie en ruimtelijke ordening; met de vele autoriteiten die bevoegdheden en zeggenschap in beleid en beheer hebben en met het systeem water zelf dat beperkingen en vaak stuurbare mogelijkheden heeft”.<sup>4</sup>

#### 3.2.2 DERDE NOTA WATERHUISHOUDING

De derde Nota waterhuishouding uit 1988 (NW3) bracht de afzonderlijke planvormen op landelijk niveau op het gebied van waterkwantiteit, de waterkwaliteit en het grondwater voor het eerst in één plan, in onderling verband bijeen. De hoofdlijnen van het landelijke beleid op het gebied van de waterhuishouding volgens deze nota, zijn als volgt samen te vatten: het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het ontwikkelen en in stand houden van gezonde waterhuishoudkundige systemen die een duurzaam gebruik garanderen.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Strategienota omgaan met Water: naar een integraal waterbeleid (1985), p. 13.

<sup>5</sup> Derde Nota waterhuishouding, TK 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, p. 5.

Er is een integraal waterbeheer nodig, dat rekening houdt met zowel de interne als de externe functionele samenhangen, aldus de nota.<sup>6</sup> Integraal waterbeheer betekent behalve integratie binnen het waterbeheer ook verder kijken dan de grenzen van het eigen beleidsterrein. Met name de ruimtelijke ordening, het milieu- en natuurbeleid zijn van belang. Rekening houden met deze interne en externe samenhang is de essentie van de watersysteembenadering en integraal waterbeheer.

Integraal waterbeheer wordt gedefinieerd als “samenhangend beleid en beheer dat de verschillende overheidsorganen met strategische taken en beheerstaken op het gebied van het waterbeheer voeren in het perspectief van de watersysteembenadering. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel de interne functionele samenhangen (de relaties tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater en het grondwater) als de externe functionele samenhangen (de relaties tussen waterbeheer en andere beleidsterreinen als milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer)”.<sup>7</sup> Integraal waterbeheer heeft gevolgen voor de wijze waarop de waterbeheerder zijn beheerstaak vervult: het noodzaakt tot een brede kijk op zijn taak. Deze taak is gericht op het goed functioneren van een waterhuishoudkundig systeem in al zijn onderdelen: het water, inclusief waterbodembodem, oevers, infrastructuur en de biologische component. Het ecologisch functioneren dient in samenhang met duurzaam menselijk gebruik te worden gezien.<sup>8</sup>

In NW3 wordt gesignaleerd dat een daling van de grondwaterstanden is opgetreden, aanvullend beleid voor het tegengaan van verdroging is gewenst.<sup>9</sup> De nota bevat allerlei maatregelen die bijdragen aan een substantieel herstel van de natuur, zoals oppervlaktewaterpeilopzet en verplaatsing van grondwateronttrekkingen naar minder verdrogingsgevoelig gebieden. Ook is er een accentverschuiving nodig van ontwatering en waterafvoer naar waterconservering. Het is belangrijk dat er in het algemeen zuinig wordt omgegaan met gebiedseigen water. Hierbij gaat het in belangrijke mate om optimalisatie van het peilbeheer, met bijvoorbeeld buffering van water en peilopzet.<sup>10</sup>

### 3.2.3 DERDE NOTA WATERHUSHOUDING, EVALUATIENOTA WATER

De Evaluatienota water uit 1993 vormde een partiële herziening van NW3. Het rijksbeleid voor een aantal thema's wordt voor de periode tot 1998 geïntensiveerd, waaronder verdrogingsbestrijding.<sup>11</sup> De Evaluatienota bevat een aantal beleidslijnen voor het terugdringen van verdroging:<sup>12</sup>

- Provincies hebben een sturende en coördinerende rol. Uitvoering van projecten voor verdrogingsbestrijding vindt in beginsel gebiedsgericht plaats op basis van een provinciaal plan van aanpak, waaraan het overzicht van verdroogde gebieden met een natuurfunctie ten grondslag ligt. Meer dan voorheen ligt de nadruk op afstemming van het waterhuishoudkundig beleid met andere aanpalende beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, natuur en milieu;
- Gebiedsgerichte aanpak richt zich op menselijke ingrepen in de waterhuishouding, die verantwoordelijk zijn voor verdroging. Het gaat om ontwatering en afwatering voor landbouw en stedenbouw, en de grondwaterwinning voor verschillende doeleinden.

6 Derde Nota waterhuishouding, TK 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, p. 13.

7 Derde Nota waterhuishouding, TK 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, p. 12.

8 Derde Nota waterhuishouding, TK 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, p. 39 en 119.

9 Derde Nota waterhuishouding, TK 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, p. 61 en 227.

10 Derde Nota waterhuishouding, TK 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, p. 223.

11 Derde Nota waterhuishouding, Evaluatienota Water, TK 1993-1995, 21 250, nrs. 27-28.

12 Derde Nota waterhuishouding, Evaluatienota Water, TK 1993-1995, 21 250, nrs. 27-28, pp. 41-43.

- Bestuurlijk-juridisch wordt geconstateerd dat effectieve bestrijding van verdroging in een aantal gevallen op problemen stuit. De mogelijkheid om regels te stellen over drainages wordt uitgebreid.

In deze periode is het 'Nationale Onderzoeksprogramma Verdrogingsbestrijding' (NOV) ontwikkeld en uitgevoerd.

### 3.2.4 VIERDE NOTA WATERHUISHOUDING

Ook in de vierde Nota waterhuishouding uit 1998 (NW4) worden de strategie van integraal waterbeheer en de watersysteembenadering verder voortgezet. In deze nota wordt het beleid uit NW3 doorgezet en verder versterkt, verbreed en verdiept:<sup>13</sup>

- versterking van de doelen en streefbeelden voor de aanpak van emissie, waterbodems, verdroging en veiligheid;
- verbreding door de problemen in het waterbeheer af te stemmen op andere beleidsterreinen (ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeleid);
- verdieping door ook aandacht te richten op de gevolgen van klimaatontwikkelingen voor het waterbeheer en de lange termijn effecten van de voortgaande bodemdaling.

De hoofddoelstelling van NW4 houdt in het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd.<sup>14</sup> NW4 bevat een beschrijving van het beleid voor watersystemen en schenkt extra aandacht aan vier thema's, waaronder verdroging. Er wordt gestreefd naar een meer integrale gebiedsgerichte aanpak op het gebied van verdroging.<sup>15</sup> Bij de uitvoering van het verdrogingsbeleid zijn vele actoren betrokken: waterschappen, provincies, gemeenten, natuurbeschermingsorganisaties, agrariërs, waterleidingbedrijven en de industrie. Deze actoren hebben elk een deel van de oplossing in handen. Coördinatie van een aanpak die mikt op het samen laten gaan van belangen die vaak conflicteren, is essentieel voor het succes van de verdrogingsbestrijding. Een belangrijke coördinerende rol in de regio is weggelegd voor de provincies.

Volgens de nota zijn over de aanpak van vernattings schade afspraken gemaakt tussen het Rijk en de Unie van Waterschappen. Als schade onvermijdelijk is, kan men deze door een eenmalige uitkering vergoeden, deze vergoeding komt gedurende de looptijd van de regeling in aanmerking voor een GEBEVE-bijdrage.<sup>16</sup> De afspraken hierover kwamen direct voort uit het in hoofdstuk 1 aangehaalde NOV-rapport 1995.

### 3.2.5 ANDERS OMGAAN MET WATER, WATERBELEID VOOR DE 21E EEUW

In december 2000 werd het kabinetsstandpunt over het waterbeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw gepubliceerd. De directe aanleiding voor dit kabinetsstandpunt is de zorg over het toenemende hoogwater in de rivieren, wateroverlast en de versnelde stijging van de zeespiegel. De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw ('Commissie Tielrooij') concludeert dat het huidige systeem van waterbeheer zeker niet in staat is om de toekomstige ontwikkelingen op te vangen. Om Nederland de komende eeuw, wat het water betreft, voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders is een omslag in het waterbeleid en in het denken over water, noodzakelijk.

<sup>13</sup> Vierde Nota waterhuishouding (1998), p. 6.

<sup>14</sup> Vierde Nota waterhuishouding (1998), p. 11.

<sup>15</sup> Vierde Nota waterhuishouding (1998), p. 78.

<sup>16</sup> Vierde Nota waterhuishouding (1998), p. 78.

De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw onderschrijft de koers in het waterbeleid die onder andere is ingezet met de vierde Nota waterhuishouding. Zij ondersteunt de keuze voor ruimtelijke maatregelen in het watersysteem. Tegelijkertijd constateert zij dat dit beleid onvoldoende van de grond komt en doet daarom aanbevelingen om de doorwerking van het waterbeleid te versterken.<sup>17</sup>

#### **AANBEVELINGEN COMMISSIE TIELROOIJ**

De commissie concludeert dat het watersysteem in 2000 niet op orde was, en dat tot dan toe geen rekening gehouden werd met de verwachte klimaatverandering. In het verleden was de nadruk bij de inrichting van het watersysteem vooral gericht op het snel afvoeren van water. Dit veroorzaakt knelpunten bij de afvoer maar ook (ecologische) problemen in het brongebied (met name verdroging). De commissie formuleerde onder andere de volgende aanbevelingen:<sup>18</sup>

- *Niet afwentelen* op andere watersystemen: Waterproblemen dienen opgelost te worden binnen het eigen watersysteem, beheerders mogen niet een overmaat aan water zonder meer lozen in andere watersystemen.
- *Vasthouden - Bergen - Afvoeren*: De drietrapsstrategie vasthouden - bergen - en dan pas afvoeren dient in alle overheidsplannen als verplicht afwegingsprincipe gehanteerd te worden en object van bestuurlijke en bestuursrechtelijke toetsing te zijn.
- *Ruimte voor Water*: Er moet meer ruimte voor water gecreëerd worden om het mogelijk te maken om water lokaal vast te houden en te bergen.
- *Watertoets*: Er moet een watertoets komen die wordt verplicht bij besluitvorming over locatiebesluiten. De kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen voor het watersysteem moeten worden onderzocht en compensatiemaatregelen moeten worden getroffen. Waterschappen moeten hierover verplicht worden gehoord.
- *Tijdelijke waterberging*: Er moet ruimte gereserveerd worden voor tijdelijke waterberging, om overtollig water (bijv. na een hevige regenbui) tijdelijk in het eigen watersysteem te bergen.
- *Stroomgebiedbenadering*: Het waterbeleid wordt gebaseerd op de stroomgebiedbenadering. Internationale en regionale stroomgebieden worden aangewezen en stroomgebiedprogramma's worden ontwikkeld.
- *Normen*: voor het regionale watersysteem zal verkend worden op welke wijze en met welke status normering van wateroverlast ingevoerd kan worden. De provincie stelt deze normen voor het regionale watersysteem vast. De bestaande veiligheidsnormen voor de grote rivieren en de kust zijn verouderd. Dit laatste advies is verder uitgewerkt door de tweede Deltacommissie.
- *Verzekering*: Het huidige regiem van schadevergoeding door de rijksoverheid wordt vervangen door een verzekeringsstelsel voor schade door regenval en mogelijk ook voor schade door overstroming van boezems. Schade door overstroming van primaire waterkeringen blijft voor rekening van de rijksoverheid.

<sup>17</sup> Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw (2000), p. 13.

<sup>18</sup> Zie: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Commissie\\_Waterbeheer\\_21e\\_Eeuw](https://nl.wikipedia.org/wiki/Commissie_Waterbeheer_21e_Eeuw).

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om te anticiperen op de verwachte klimaatverandering en bodemdaling. De veiligheid moet gewaarborgd blijven, de kans op overstromingen mag niet toenemen. Wateroverlast moet teruggedrongen worden.<sup>19</sup> Met de strategie 'vasthouden, bergen en afvoeren' braken beleidsmakers met de traditie van 'pompen en zo snel mogelijk lozen'. Zij wordt algemeen toegepast door de waterschappen en is iets waarmee in de watertoets rekening gehouden moet worden.<sup>20</sup>

Voor de aanpak van het veiligheidsprobleem en de vermindering van de wateroverlast kiest het kabinet een aantal hoofdlijnen die worden beschreven in hoofdstukken 2 t/m 8 van het rapport.<sup>21</sup> Een daarvan is de constatering dat waterbeleid een gezamenlijke inspanning vraagt van alle bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Bestuurlijke afspraken over rolverdeling en samenwerking zijn nodig voor een snelle en effectieve implementatie van de aanpak van veiligheid en wateroverlast.

### 3.2.6 NATIONAAL BESTUURSAKKOORD WATER (NBW)

Betrokken overheden hebben in 2003 het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) gesloten, waarin de gezamenlijke taakstelling van deze overheden is vastgelegd.<sup>22</sup> Het gaat om het afstemmen van alle watertaken om te komen tot integraal waterbeheer. Het NBW uit 2003 is in 2008 geactualiseerd (NBW-actueel, 2008). Naast de taakstellende afspraken bevat het NBW ook andere afspraken, zoals over de uitgangspunten van het waterbeleid, introductie van de watertoets en zogenoemde werknormen voor wateroverlast.

Doel van de watertoets is dat de gevolgen van ruimtelijke besluitvorming voor het bereiken van watersysteemdoelen expliciet en in een vroeg stadium bij de besluitvorming worden betrokken. Relevante ruimtelijke besluiten moeten een waterparagraaf bevatten die de keuzes over waterhuishoudkundige aspecten beschrijft evenals het advies van de waterbeheerder. De watertoets is sinds eind 2003 wettelijk verankerd. Onder de Omgevingswet heet dit instrument 'weging van het waterbelang' en is te vinden in artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Wat betreft de normering voor wateroverlast had het NBW tot doel dat in 2015 het watersysteem op orde is en daarna op orde blijft, anticiperend op verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van verhard oppervlak. Dit houdt in dat de kans op wateroverlast door inundatie vanuit het oppervlaktewater moet zijn verminderd tot een maatschappelijk acceptabel niveau. In het NBW waren daartoe werknormen voor wateroverlast neergelegd, gekoppeld aan vijf verschillende vormen van grondgebruik.

De zogenoemde NBW-normen zijn met de inwerkingtreding van de Waterwet wettelijk verankerd. Op grond van artikel 2.18 Waterwet (inmiddels artikel 2.13, lid 1, sub b, Omgevingswet) worden, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht, bij provinciale omgevingsverordening omgevingswaarden gesteld met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden. De gebiedsnormen verschillen per type grondgebruik. De norm wordt uitgedrukt in een maximaal toelaatbare kans op inundatie per jaar vanuit regionale oppervlaktewateren. Het is de taak van de waterschappen ervoor te zorgen dat aan de normen voor wateroverlast (die een inspanningsplicht in zich houden) wordt voldaan. Door wijziging van

<sup>19</sup> Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw (2000), p. 15.

<sup>20</sup> Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw (2000), p. 45.

<sup>21</sup> Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw (2000), pp. 17 ev.

<sup>22</sup> H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010, p. 152.

het grondgebruik wijzigt ook de beheeropgave van de waterbeheerder. Afstemming met het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening is dan ook van groot belang.<sup>23</sup>

Het NBW-actueel (2008) noemt ook het beleidsinstrument van het Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR),<sup>24</sup> Het onderwerp GGOR heeft een lange voorgeschiedenis. Al in de derde Nota Waterhuishouding uit 1990 is opgenomen dat de provincies de Gewenste Grondwater Situatie (GGS) zouden vastleggen. Deze werd gezien als grondslag voor de aanpak van de verdroging. In de vierde Nota waterhuishouding uit 1998 is GGS verbreed tot Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR). Er zijn waterschappen die het GGOR gebruiken om waterpeilen en ruimtelijke grondgebruik goed op elkaar af te stemmen. Het GGOR is niet verplicht, maar kan een bouwsteen c.q. hulpmiddel zijn voor het peilbeheer in regionale wateren.<sup>25</sup>

### 3.2.7 WATERVEILIGHEID EN ZOETWATERVOORZIENING (VANAF 2006)

Klimaatverandering, toename van de bevolking en economische groei dwingen de overheid om kritisch te kijken naar het beschermingsbeleid tegen overstromingen. Binnen het project Waterveiligheid 21e eeuw (WV21), gestart in 2005, is onderzocht hoe het overstromingsrisico in Nederland duurzaam op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau kan worden beheerst. Dit onderzoek heeft uiteindelijk bouwstenen opgeleverd voor de wijziging van de normering van primaire waterkeringen die in 2017 van kracht geworden is. Daarnaast heeft het ook de basis gelegd voor het meerlaagsveiligheidsbeleid.<sup>26</sup> Wij merken hierbij op dat uitdroging door tekort aan neerslag van (venige) keringen voorkomen moet worden om de stabiliteit van de keringen te behouden. Wat dat betreft kan worden gewezen op de sinds de Waterwet van toepassing zijnde verdringingsreeks waarin de stabiliteit van keringen (ofwel de veiligheid van het achterland) als het belangrijkste te beschermen belang is genoemd.

In 2007 heeft het kabinet de (tweede) Deltacommissie ingesteld. Deze commissie heeft in 2008 advies uitgebracht<sup>27</sup> over de bescherming tegen overstromingen en het veiligstellen van de zoetwatervoorziening, in samenhang met wonen en werken, landbouw, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie. Het advies van de Commissie heeft geresulteerd in een Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, Deltaprogramma, Deltafonds en de benoeming van een Deltacommissaris.<sup>28</sup> In het kader van het Deltaprogramma wordt al jaren werk gemaakt van onder meer de veiligstelling van de zoetwatervoorziening. Ook daar is een duidelijke relatie te zien met de bestrijding van de nadelige gevolgen van de droogte.

### 3.2.8 NATIONAAL WATERPLAN 2009-2015

Dit is het eerste Nationaal Waterplan (NWP) opgesteld op grond van de Waterwet en gold voor de periode 2009 tot 2015. Dit beleidsdocument is de opvolger van de vierde Nota waterhuishouding uit 1998, en bevat het nationale waterbeleid.<sup>29</sup> De visie van integraal waterbeheer en de watersysteembenadering wordt ook met het Nationaal Waterplan voortgezet.<sup>30</sup>

23 H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010, p. 170.

24 Commissie Integraal Waterbeheer, *Werken met GGOR*, 2003.

25 Zie bijvoorbeeld Omgevingsverordening Zeeland, de toelichting op artikel 5.49 peilbesluiten. ([/akn.nl/act/pv29/2023/omgevingsverordening](https://akn.nl/act/pv29/2023/omgevingsverordening)). Het GGOR wordt genoemd als een methodiek, te gebruiken door Waterschap Scheldestromen voor de vaststelling van peilbesluiten.

26 Ministerie IenM/STOWA, *Waterveiligheid, begrippen begrijpen*, 2017, p. 19.

27 Rapport: *Samen werken met water. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*.

28 <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma> (geraadpleegd op 05-03-2024).

29 Het NWP bevat ook de stroomgebiedbeheerplannen op grond van de Kaderrichtlijn water en is, op basis van de Wet ruimtelijke ordening, structuurvisie voor de ruimtelijke aspecten.

30 Nationaal Waterplan 2009-2016, p. 17.

Het NWP benoemt de wateropgave waar Nederland voor staat. Samengevat is deze als volgt:<sup>31</sup>

- Hoge waterafvoeren van de rivieren en stormvloed vanuit zee zijn een bedreiging voor grote delen van Nederland.
- Achter de dijken wordt de bodem al eeuwen ontwaterd om er te kunnen wonen en vooral landbouw te bedrijven. Bodemdaling maakt voortdurende aanpassing van de ontwatering en afwatering noodzakelijk.
- Er zijn grenzen aan de mogelijkheden om water vast te houden in de bodem, het oppervlaktewatersysteem en/of de openbare ruimte, te bergen of af te voeren.
- Langere perioden van droogte kunnen leiden tot uitdrogen van de bodem, droogvallen van beken en sloten en lage rivierafvoeren. Watergebruikers zoals landbouw, industrie, drinkwater en energievoorziening ondervinden daar schade en ongemak van.
- Klimaatbestendig maken van Nederland is een grote opgave, met name voor het waterbeheer.

In het algemeen is er in Nederland voldoende (zoet) water beschikbaar. Incidenteel treden in de zomer tijdens langdurig droge perioden watertekorten op, met als gevolg schade voor sectoren als landbouw, industrie, scheepvaart en natuur. Het bestaande beleid is erop gericht de huidige watertekorten vóór 2015 aan te pakken volgens de afspraken uit het NBW-actueel. Naar analogie van wateroverlast is het uitgangspunt daarbij de trits 'vasthouden, bergen en aanvoeren'. In het NWP is aangegeven dat het vasthouden en bergen van water vorm krijgt door water in natte perioden op te slaan, het (grond)water vast te houden en minder snel af te voeren.<sup>32</sup>

### 3.2.9 NATIONAAL WATERPLAN 2016-2021

Dit Nationaal waterplan geeft de hoofdlijnen, principes en richting van het nationale waterbeleid in de planperiode 2016-2021, met een vooruitblik richting 2050. Het is de opvolger van het Nationaal Waterplan 2009-2015. Met dit NWP speelt het kabinet in op de verwachte klimaatverandering op lange termijn, om overstromingen te voorkomen.<sup>33</sup>

Het waterbeheer in Nederland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Samenwerking is een belangrijke voorwaarde om tot een doeltreffend optreden te komen. Bij het opstellen en uitvoeren van het waterbeleid wordt gewerkt volgens de stroomgebiedsbenadering.<sup>34</sup> De wateropgaven worden beschouwd binnen een natuurlijke en geografische eenheid, waarbij bestuurlijke grenzen ondergeschikt zijn.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor het watersysteem benoemt en verankert het Rijk een aantal principes:<sup>35</sup>

- *Integraal waterbeheer*. Het gaat hier om een integrale aanpak van de wateropgaven, door opgaven op het gebied van waterkwantiteit (waterveiligheid en wateroverlast), waterkwaliteit en gebruik van (zoet)water in natte en droge situaties in samenhang te beschouwen.
- *Afwenteling voorkomen*. Voorkomen moet worden dat waterkwantiteits- en waterkwaliteitsproblemen worden afgewenteld in de ruimte en de tijd, zoals het afwentelen van bovenstrooms veroorzaakte waterkwaliteitsproblemen op benedenstrooms gelegen wateren. Beheerders maken hiervoor onderling afspraken over acceptabele hoeveelheden en de kwaliteit van het te ontvangen water. Met toepassing van de trits 'vasthouden-bergen-

31 Nationaal Waterplan 2009-2016, pp. 22 en 23.

32 Nationaal Water Programma 2009-2016, p. 83.

33 Nationaal Waterplan 2016-2021, p. 5.

34 Nationaal Waterplan 2016-2021, p. 7 en 8.

35 Nationaal Waterplan 2016-2021, p. 10.

afvoeren' wordt water zo lang mogelijk vastgehouden in de bodem en in het oppervlaktewater, om wateroverlast en overstromingen te voorkomen en in droge periodes zo lang mogelijk te beschikken over gebiedseigen water. Zo nodig wordt water tijdelijk geborgen. Als vasthouden en bergen niet meer mogelijk zijn, wordt het water afgevoerd naar elders.

- *Ruimte en water verbinden.* Bij de aanpak van wateropgaven en de uitvoering van maatregelen vindt vooraf afstemming plaats met de andere relevante ruimtelijke opgaven en maatregelen in het gebied. Het doel is dat de scope, programmering en financiering zo veel mogelijk op elkaar aansluiten of elkaar versterken.

### 3.2.10 NATIONAAL WATER PROGRAMMA 2022-2027

Het Nationaal Water Programma 2022-2027 is de opvolger van het Nationaal Waterplan 2016-2021. Dit NWP beschrijft de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en het beheer van de rijkswateren en rijkswaargewen. Voor het waterbeleid is het NWP een uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie.<sup>36</sup>

Volgens dit NWP liggen er grote opgaven op het terrein van water. Nederland moet zich aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. We moeten blijven werken aan een goede bescherming tegen overstromingen en wateroverlast en aan een robuuste zoetwatervoorziening tegen toenemende droogte. Nederland krijgt vaker te maken met ernstige droogte, hevige neerslag en daaraan gerelateerde waterkwaliteitsproblemen, bijvoorbeeld de overstromingen in Zuid-Limburg in juli 2021. Klimaatverandering heeft veel gevolgen die invloed hebben op vrijwel alle sectoren. De vier dreigingen waarvan de kans van optreden toeneemt door klimaatverandering als we niets doen en die relevant zijn voor het waterbeleid zijn wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan de gevolgen van klimaatverandering.

Voor toekomstbestendige oplossingen is een integrale aanpak van de wateropgaven noodzakelijk. Voor een integrale aanpak is het belangrijk om bij alle afwegingen in de leefomgeving de waterdoelen uit het NWP op het gebied van klimaatadaptatie, waterveiligheid, zoetwatervoorziening, waterkwaliteit, ecologie, landschap, cultureel erfgoed en scheepvaart mee te wegen. Daarmee wordt nog meer dan voorheen ingezet op ruimtelijke ordening die rekening houdt met de natuurlijke eigenschappen van het bodem- en watersysteem en de mogelijkheden en beperkingen die deze met zich brengen. Het NWP vertaalt de noodzaak van het bodem- en watersysteem leidend naar verder in te vullen beleidsmatige afwegingen.<sup>37</sup>

Het water- en bodemsysteem zal als uitgangspunt moeten gelden voor ruimtelijke ontwikkeling, aldus het NWP. Behalve het veranderende klimaat bepalen ook het ruimtegebruik en andere sociaal-economische ontwikkelingen de opgave voor klimaatadaptatie. Het bodem- en watersysteem staat onder druk. Problemen zoals verdroging, verzilting, bodemdaling en wateroverlast vertalen zich niet alleen in problemen in het watersysteem, maar ook de landbouw, verstedelijking, landschap, cultureel erfgoed en natuur. Het bodem- en watersysteem stelt randvoorwaarden aan ruimtelijke ontwikkelingen. Om deze randvoorwaarden ook juridisch te laten doorwerken zijn inhoudelijke kaders nodig voor ruimtelijke inrichting, locatiekeuze, landgebruik en de wijze van bouwen.<sup>38</sup>

36 Nationaal Water Programma 2022-2027, p. 3. Belangrijke onderdelen van het NWP zijn ook de stroomgebiedbeheerplannen, het overstromingsrisicobeheerplan en het Programma Noordzee.

37 Nationaal Water Programma 2022-2027, p. 29.

38 Nationaal Water Programma 2022-2027, p. 52.



### 3.2.11 WATER EN BODEM STUREND + NATIONAAL PROGRAMMA LANDELIJK GEBIED

In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV werd al aangekondigd dat water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming.<sup>39</sup> Dit is verder ingevuld via lancering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (met de startnotitie in juni 2022) en de Kamerbrief Water en bodem sturend (november 2022).

In de Kamerbrief Water en bodem sturend legt het kabinet uit wat deze nieuwe beleidslijn inhoudt. Door water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening, kunnen we in Nederland ook in de toekomst met een ander en grillig klimaat blijven leven, wonen en werken. Om dit te bereiken bevat de kamerbrief zogeheten structureerende keuzes die richting geven voor de komende decennia. In de kamerbrief zijn zeven uitgangspunten en 33 structureerende keuzes opgenomen.

Structureerende keuzes zijn 'beleidsuitspraken over de (on-)wenselijkheid van activiteiten [...] in het ruimtegebruik of ten opzichte van het functioneren van het water- en bodemsysteem'.<sup>40</sup> Veel van de structureerende keuzes hebben het karakter van: 'pas toe of leg uit'.<sup>41</sup> Afwijken is mogelijk mits uitgelegd wordt hoe de achterliggende water- en bodemdoelen op een andere manier gerealiseerd worden.<sup>42</sup> De structureerende keuzes worden in de Kamerbrief per gebied of thema beschreven, samen met een uitwerking van de urgentie, de inzet, te nemen maatregelen en de consequenties. De volgende thema's en gebieden worden onderscheiden: water en bodem, bebouwd gebied, laagveengebied, verziltende kustgebieden en de hoge zandgronden.

Het ontwerp van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), verschenen in december 2023, neemt het principe water en bodem sturend als uitgangspunt en de structureerende keuzes uit de kamerbrief onverkort over. Met de structureerende keuzes in het ontwerp-NPLG geeft het Rijk richting aan regionale overheden voor de uitwerking van gebiedsprogramma's.

Begin september 2024 werd duidelijk dat het nieuwe kabinet Schoof provincies niet meer verplicht verder te gaan met de huidige programma's om de natuur te herstellen en het stikstofprobleem aan te pakken. Het kabinet stopt met het ingezette traject NPLG.<sup>43</sup> Wat ervoor in de plaats komt, is nog onduidelijk. Verschillende overheden hebben aangegeven door te gaan met het ingezette traject.<sup>44</sup> En van het nog verse beleidsconcept 'water en bodem sturend' is inmiddels duidelijk dat het huidige kabinet hier ook niet veel mee heeft. Het kabinet wil voorkomen dat het beleidsprincipe belemmerend werkt bij de ruimtelijke inrichting en in het bijzonder de woningbouwopgave. Daarom kiest het kabinet voor het uitgangspunt 'rekening houden met water en bodem'.<sup>45</sup> Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn:

39 Coalitieakkoord 2021 – 2025 (15 december 2021), p. 21.

40 Kamerbrief Water en Bodem sturend (november 2022), p. 2.

41 Kamerbrief Water en Bodem sturend (november 2022), p. 4.

42 Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied, pp. 70 en 71.

43 <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2535751-streep-door-natuurbeleid-vorige-kabinet-huidige-stikstofaanpak-provincies-van-tafel>.

44 Zie bijvoorbeeld: <https://www.hdsr.nl/actueel/nieuws/@190653/rijk-stopt-nationaal-programma-landelijk/> en <https://unievandwaterschappen.nl/kamervragen-over-schrappen-nationaal-programma-landelijk-gebied/>.

45 Brief van de minister van IenW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 22 oktober 2024, kenmerk IENW/BSK-2024/305752.

- niet afwentelen op toekomstige generaties, niet van privaat naar publiek en niet van regionaal naar nationaal;
- meer rekening houden met extremen;
- in samenhang omgaan met wateroverlast, droogte en bodem;
- meerlaagse veiligheid;
- minder afdekken, minder vergraven, niet verontreinigen;
- integrale aanpak in de leefomgeving.

### 3.3 CONCLUSIE: BETEKENIS VOOR DE OMGANG MET NATSCHADE

Het waterbeleid is in de laatste 40 jaar ingrijpend veranderd, voor een belangrijk deel ingegeven door (de gevolgen van) klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit. Cruciaal en baanbrekend was de intrede in 1985 van het beleidsconcept integraal waterbeheer op basis van de watersysteembenadering. In beleid en ook in wet- en regelgeving is deze visie doorgezet.

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet eind 2009 is de taak van de waterbeheerder gericht op het in onderlinge samenhang werk maken van de bij wet vastgelegde doelen voor het waterbeheer, waaronder het zoveel mogelijk voorkomen en, waar nodig, beperken van zowel wateroverlast als waterschaarste. Dat kan met de instrumenten voor het waterbeheer, maar ook met maatregelen uit andere beleidsdomeinen.

Het laatste rijkswaterplan is het Nationaal Water Programma (NWP, 2022). Voor het waterbeleid is dit NWP een uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie (2020). Ook het NWP maakt duidelijk dat gewerkt moet blijven worden aan een goede bescherming tegen overstromingen en wateroverlast en aan een robuuste zoetwatervoorziening tegen toenemende droogte. Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering is noodzakelijk. Voor toekomstbestendige oplossingen is een integrale aanpak van de wateropgaven noodzakelijk. Daarmee wordt nog meer dan voorheen ingezet op ruimtelijke ordening die rekening houdt met de natuurlijke eigenschappen van het bodem- en watersysteem en de mogelijkheden en beperkingen die deze met zich brengen.

Het bovenstaande leert dat zowel het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van wateroverlast als waterschaarste belangrijke doelstellingen voor het waterbeleid zijn. De uitvoering hiervan is niet uitsluitend voorbehouden aan de waterschappen. Ook vanuit andere beleidsdomeinen kan en moet – zie de doelstellingen voor het waterbeheer in de Omgevingswet – werk worden gemaakt van deze opgaven. In de afgelopen decennia hebben de provincies, waterschappen en ook gemeenten de lijn van het Rijksbeleid gevolgd in de eigen beleids- en beheerprogramma's. Wat dat betreft kan voor niemand in Nederland de noodzaak van een ander waterbeleid en -beheer als een verrassing komen. Waar 40 jaar geleden de focus van het waterbeheer (voor zover hier van belang) op het zoveel mogelijk voorkomen van wateroverlast lag (met de nadruk op afvoer), is de laatste decennia beleidsmatig meer en meer ingezet op zowel het zoveel mogelijk voorkomen van wateroverlast als ook waterschaarste (waarbij vasthouden en bergen belangrijk is). Het zoveel mogelijk en in onderlinge samenhang voldoen aan beide doelstellingen, is nu naast elkaar van belang. En dat is van belang voor de inhoud van de hoofdstukken hierna.

# 4

## INSTRUMENTARIUM DROOGTEBESTRIJDING: WATER, RO EN NATUUR

### 4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt in achtereenvolgens paragraaf 4.3, 4.4 en 4.5 voor de beleidsdomeinen water, ruimtelijke ordening en natuur het instrumentarium beschreven dat provincies, waterschappen en gemeenten kunnen inzetten om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij wordt aangesloten bij de in hoofdstuk 2 genoemde (meest voorkomende) maatregelen. Voor elk van de drie domeinen is hierbij eerst een korte beschrijving gegeven van de geschiedenis van de betreffende wet- en regelgeving. Deze beschrijvingen vertonen duidelijke raakvlakken met de uiteenzetting van het rijksbeleid voor de omgang met nat- en droogteschade in hoofdstuk 3. Bedacht moet immers worden dat wet- en regelgeving nogal eens moeten worden aangepast als beleidswijzigingen noodzakelijk waren om als overheden aan de bij wet gestelde taken en doelen voor het waterbeheer te kunnen blijven voldoen. Deze taken en doelstellingen zijn onderwerp van paragraaf 4.2. Deze vormen het kader waarbinnen overheden en met name ook waterschappen moeten opereren.

Vanwege het belang van dit STOWA-rapport voor de waterschappen zijn met name hun taken onderwerp van deze paragraaf, al wordt hier herhaald dat de doelstellingen voor het waterbeheer nadrukkelijk voor *alle* overheden gelden. Zo kan ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening werk worden gemaakt van deze doelen. Voor alle overheden geldt verder dat hun besluiten en feitelijke werkzaamheden steeds getoetst moeten worden aan de in de Algemene wet bestuursrecht verankerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (de 'abbb's').

#### *Gedegen beleidsonderbouwing*

Voorafgaand aan het juridisch werk maken van de in hoofdstuk 2 genoemde maatregelen, is het cruciaal eerst te investeren in een gedegen beleidsonderbouwing. Hierop gaat paragraaf 4.6 in. Al te snel een peil verhogen, onttrekkingen van grondwater beperken, de aanleg en het gebruik van drainages anders regelen en/of bijvoorbeeld beken meer laten meanderen (of hermeanderen) is immers onverstandig. Elke maatregel vraagt, in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) om een zorgvuldige voorbereiding (zorgvuldigheidsbeginsel), een gedegen onderbouwing (motiveringsbeginsel) en een (in hoofdstuk 5 apart beschreven) duidelijk verhaal over de omgang met mogelijke schade als gevolg van de inzet van deze instrumenten om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken (evenredigheidsbeginsel). Hier te gemakkelijk overheen stappen vergroot de kans aanzienlijk dat peilbesluiten e.d. sneuvelen bij de rechter. Daarbij is het ook van belang dat de beleidsmatige basis voor waterschapsmaatregelen niet enkel volgt uit het eigen beleid (eigen visie en zeker ook het waterbeheerprogramma), maar ook uit het beleid van Rijk en provincies (en soms ook gemeenten). Kort gezegd zijn waterschappen immers functionele overheden, met een specifieke wettelijke taak die beleidsvrijheid hebben binnen de door het Rijk en de provincies gestelde kaders.

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk staan in paragraaf 4.7.

## 4.2 WETTELIJKE TAKEN EN DOELEN WATERBEHEER

### 4.2.1 TAKEN EN DOELEN WATERSCHAP

De waterschappen vervullen een heel specifieke ‘functionele’ taak: de zorg voor het watersysteem (en de zuivering van stedelijk afvalwater). Wat de waterschapstaak inhoudt volgt uit de Grondwet (Gw), de Waterschapswet (Wsw) en de Omgevingswet (Ow). Volgens de Grondwet is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (art. 21 Gw). Het spreekt voor zich dat het waterbeheer hierbij een cruciale rol speelt. Waterschappen hebben de waterstaatkundige verzorging van hun beheergebied tot doel waarbij het voor het voorliggende onderzoek concreet gaat om de zorg voor het regionale watersysteem (art. 1, lid 1 en 2 Wsw).<sup>46</sup> Omdat waterschappen formeel worden ingesteld door de provincies, volgt de concrete toedeling van hun taak en de begrenzing van het beheergebied uit het provinciaal waterschapsreglement.<sup>47</sup>

Artikel 2.17 Ow regelt de waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving waarvan watersystemen deel uitmaken (art. 1.2, lid 2 Ow). Dit artikel draagt het beheer van regionale watersystemen (en de zuivering van stedelijk afvalwater als onderdeel van het waterketenbeheer) op aan het waterschap (voor zover opgedragen bij provinciale verordening of ministeriële regeling).

Het watersysteembeheer en waterketenbeheer is een samenspel van alle overheden in Nederland. Het beheer van watersystemen ligt primair bij de waterschappen. Waar nodig en doelmatiger met het oog op een provinciaal of nationaal belang zijn taken belegd bij provincies respectievelijk het Rijk. Gemeenten hebben ook enkele watertaken namelijk de hemelwatertaak, grondwatertaak en de taak voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater.<sup>48</sup> De grondwatertaak houdt voor gemeenten een zorgplicht in om, indien nodig, maatregelen te treffen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Een en ander voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de taak van een waterschap, een provincie of het Rijk behoort. De zorg van het waterschap omvat het watersysteem dat niet door andere overheden (met name het Rijk) beheerd wordt, binnen het gebied dat door de provincie in het waterschapsreglement is aangegeven.

Een watersysteem is het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en de voor het waterbeheer noodzakelijke ondersteunende kunstwerken (zoals stuwten, duikers en dammen). Onder het ‘beheer van watersystemen’ verstaat de Omgevingswet (art. 1.1) “het samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op:

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

<sup>46</sup> Voor de Rijkswateren is de minister van IenW beheerder, in de praktijk uitgevoerd door Rijkswaterstaat.

<sup>47</sup> Zie artikel 2 van de Waterschapswet.

<sup>48</sup> H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet (2022), p. 118.

In deze definitie zijn de doelstellingen van het oude artikel 2.1 Waterwet te herkennen. De doelstellingen 1 en 3 houden een inspanningsverplichting in (al geldt voor de omgevingswaarden voor keringen wel een resultaatsplicht<sup>49</sup>). En dat heeft alles te maken met de zorgplicht die de waterbeheerder heeft. Dat het voorkomen en waar nodig beperken van wateroverlast een inspanningsverplichting inhoudt, is duidelijk gemaakt in de jurisprudentie, als eerste in het hierna aan de orde komende 'Bargerbeekarrest' uit 1981. Tal van omstandigheden, waaronder de beleidsvrijheid die bestuursorganen nu eenmaal vaak hebben, bepalen of aan de bij wet opgedragen zorgplicht wordt voldaan. "Belangrijk toetsingscriterium is of er op een zorgvuldige wijze invulling wordt gegeven aan de bij wet en verordening opgedragen taken. Omdat er sprake is van een inspanningsverplichting, is er ruimte voor een doelmatigheidsafweging. Deze kan ertoe leiden dat er niet altijd technische compensatie (treffen van fysieke maatregelen) geboden hoeft te worden. Uit een zorgvuldige belangenafweging en bijhorend onderzoek kan blijken dat het ondoelmatig is (lees: niet kosteneffectief) om potentiële schade als gevolg van wateroverlast met onevenredig hoge kosten te willen voorkomen."<sup>50</sup> Wat het voorkomen en waar nodig beperken van waterschaarste betreft, geldt feitelijk hetzelfde.

*Formulering zorgplicht in een recente uitspraak*

In een uitspraak uit 2024 formuleerde de Rechtbank Rotterdam het als volgt: "Uit vaste rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat het antwoord op de vraag hoe ver de verplichtingen van het Waterschap gaan die voortvloeien uit zijn waterbeheerstaak, mede afhangt van de financiële en andere middelen die het ter beschikking staan. Het Waterschap heeft daarbij een zekere mate van beleidsvrijheid. Verder moet het Waterschap adequaat reageren op klachten door naar aanleiding daarvan een onderzoek in te stellen en zo nodig, afhankelijk van de uitkomst daarvan, de noodzakelijke en mogelijke maatregelen treffen. Ook wat dat betreft komt het Waterschap een zekere beleidsvrijheid toe. Op het Waterschap rust dus een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting."<sup>51</sup>

Doelstelling 2 houdt voor de waterbeheerders een andere dan een resultaats- of inspanningsverplichting in.<sup>52</sup> Waar het de doelen met betrekking tot wateroverlast en waterschaarste betreft, kan een waterschap (en ook een gemeente als het de gemeentelijke grondwatertaak betreft<sup>53</sup>) met andere woorden niet worden afgerekend op het bereikte resultaat, wel op de verrichte inspanning.

Er zit géén volgorde van belangrijkheid in de drie doelstellingen, maar naar onze mening kan wel worden gesteld dat de zorg voor het watersysteem de kern vormt (doelen 1 en 2), daarbij rekening houdend met de bij het waterbeheer betrokken belangen (doel 3). Die belangen kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan. Op grond van artikel 2.1 Omgevingswet worden de taken en bevoegdheden door de overheden uitgeoefend met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. In relatie tot het zoveel mogelijk

49 Voor primaire keringen volgt dit uit artikel 2.0d, lid 2 Bkl. Voor regionale keringen is het aan de provincies om in hun omgevingsverordening aan te geven wat het karakter is van de omgevingswaarden. Zie bijvoorbeeld artikel 3.1, lid 6 van de Omgevingsverordening Zeeland, waaruit volgt dat de omgevingswaarden voor de veiligheid van regionale keringen resultaatsverplichtingen zijn voor het Waterschap Scheldestromen.

50 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet (2022)*, p. 97-98.

51 Rechtbank Rotterdam, 1 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4782.

52 Niet duidelijk is echter wat de wetgever bedoelt met een 'andere verplichting' dan een resultaats- of inspanningsverplichting. Zie bv.: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet (2022)*, p. 108.

53 Ook over de gemeentelijke grondwaterzorgplicht (sinds de Omgevingswet grondwatertaak genoemd) is er jurisprudentie waaruit blijkt dat gemeenten hier een inspanningsplicht hebben. Zie bv.: Rechtbank Rotterdam, 23 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:9742 en Rechtbank Noord-Nederland, 22 mei 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2211.

voorkomen van nat- en/of droogteschade zijn vooral doelstelling 1 en 3 van belang. Wat het watersysteembeheer betreft is het cruciaal in te zien dat waterschappen (en ook andere waterbeheerders) moeten doen wat nodig is om het regionale watersysteem te beheren (taakuitvoering), daarbij steeds rekening houdend met de bij wet, algemene maatregel van bestuur (amvb) of verordening vastgelegde doelstellingen voor het waterbeheer.

Waterschappen hebben diverse instrumenten om aan hun taak c.q. zorgplicht te voldoen. Het gaat om de instrumenten met een publiekrechtelijke (wettelijke) grondslag, waaronder het vaststellen van regels in de waterschapsverordening, vergunningverlening, toezicht en handhaving, het vaststellen van een waterbeheerprogramma, legger en peilbesluiten. Het waterschap kan ook het privaatrecht inzetten, zoals het kopen van goederen of diensten (via inkoop en aanbestedingsbeleid) en pacht, verhuur of aan- en verkoop van gronden (via grondbeleid). Inzet van communicatie en het verstrekken van subsidies behoren ook tot de mogelijkheden.

Bij het vervullen van zijn taken heeft het waterschap (net als andere bestuursorganen) een zekere beleidsvrijheid om na afweging van belangen te kiezen voor of juist af te zien van het gebruik van een bepaalde bevoegdheid of instrument. Die beleidsvrijheid is overigens niet onbegrensd. Ook het waterschap moet voldoen aan de relevante wet- en regelgeving, zoals de Waterschapswet, de Omgevingswet, de Algemene wet bestuursrecht en de provinciale beheeropdracht. Criteria die van belang zijn voor de vraag of een waterschap voldoet aan de bij wet opgedragen zorgplicht zijn (naar het oordeel van de Hoge Raad in het Bargerbeekarrest):<sup>54</sup>

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

Deze overweging maakt duidelijk dat er geen blauwdruk te geven is voor de vraag wanneer aan de wettelijke zorgplicht wordt voldaan. Het komt steeds weer aan op het goed onderbouwen (motiveren) van de door het waterschap gemaakte keuzes. De Hoge Raad, en dit is ook terug te zien in de bestuursrechtelijke jurisprudentie, kent hierbij veel betekenis toe aan de beleidsvrijheid die een waterschap nu eenmaal heeft. Zo is er bijvoorbeeld ook geen blauwdruk te geven voor het gewicht dat aan de verschillende te dienen en mee te wegen belangen (doelstelling 3) moet worden gegeven. Ook dat zal van geval tot geval verschillen en dus moeten worden beoordeeld. Daarbij kan het gewicht dat (tot dusver) aan functies wordt toebedacht ook wijzigen. Nieuwe feiten en/of omstandigheden kunnen hiertoe aanleiding geven.

De overheidszorg voor het waterbeheer is duidelijk afgebakend door het opnemen van wettelijke normen (omgevingswaarden) voor de verschillende onderdelen van het waterbeheer. De omgevingswaarden zijn of worden vastgesteld door de algemene democratie: het Rijk en de provincie. De omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (par. 2.1.1). In de provinciale omgevingsverordening zijn de

<sup>54</sup> HR 9 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4240, NJ 1982, 332, m.nt. CJHB (Bargerbeek).

omgevingswaarden ofwel de normen voor wateroverlast ('inundatienormen') te vinden die de gemiddelde overstromingskans per jaar aangeven van de aangewezen c.q. genormeerde gebieden (art. 2.13 lid 1 sub 1 Ow). Deze omgevingswaarden zijn vastgesteld met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren zijn ingericht. De omgevingswaarden voor wateroverlast houden voor de waterschappen een inspanningsverplichting in. Als de bergings- en afvoercapaciteit niet voldoet aan de normen, is het bij schade als gevolg van wateroverlast aan het waterschap om aan te tonen dat het niet aansprakelijk is.<sup>55</sup> Hier staat tegenover dat het aan de eiser is om aan te tonen dat zijn schade zou zijn uitgebleven wanneer het waterschap wel aan zijn zorgplicht zou hebben voldaan. Er geldt een zware stel- en bewijslast voor degene die een schadeclaim indient.<sup>56</sup> Dit volgt uit vrij recente jurisprudentie.<sup>57</sup>

#### 4.2.2 **BESLUITVORMING EN DE ALGEMENE BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR**

Er gelden gedragsregels voor de overheid die terug te vinden zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook het waterschap moet zich houden aan deze bestuurlijke spelregels en randvoorwaarden, kortweg de algemene beginselen van behoorlijk bestuur genoemd (abb's).

Goed besturen is zorgvuldig afwegen van belangen bij het voorbereiden en nemen van besluiten (zoals een peilbesluit of een vergunning) en bij het uitvoeren van feitelijke werkzaamheden (denk aan het feitelijk verhogen van het waterpeil) waar juist geen besluit aan ten grondslag ligt. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn een belangrijke basis en een vereiste voor al het overheidshandelen. Art. 3:4 Awb bepaalt dat aan ieder overheidsoptreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf dient te gaan. Het bestuur dient hiervoor kennis te vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen (zorgvuldigheidsbeginsel, art. 3:2 Awb). Daarbij hoort een goede onderbouwing (motiveringsbeginsel, art. 3:46 Awb). Voor een goede onderbouwing van besluiten of maatregelen zal veelal onderzoek nodig zijn waarbij ook oog is voor de mogelijk nadelige gevolgen van de maatregel. Het waterschap heeft keuzevrijheid om te bepalen welke middelen of methoden worden gebruikt als gedegen en betrouwbare technische onderbouwing.<sup>58</sup> Voor dit alles is een gedegen beleidsmatige onderbouwing nodig zoals nader beschreven in paragraaf 4.6.

##### *Vooraf rekening houden met het schadeaspect*

In beginsel moet eventueel 'onevenredige schade' weggenomen worden door het treffen van mitigerende maatregelen (technische compensatie) of het vergoeden van de schade (financiële compensatie). Het zogenoemde 'evenredigheidsbeginsel' dwingt hiertoe (art. 3:4 lid 2 Awb). Dat het om onevenredige schade moet gaan, geeft aan dat niet alle schade altijd vergoed hoeft te worden. Zo is er een zeker 'normaal maatschappelijk risico' dat voor eigen rekening komt. Hierop en op andere factoren die een rol spelen bij het beoordelen

55 Zie hierover uitvoeriger M.J. Kraak, Wateroverlast en de rol van waterschappen, LTB 2016, p. 10-12, H. Havekes & P. de Putter, Overheid niet zomaar aansprakelijk voor schade door wateroverlast, Water Governance 2016, afl. 4, p. 10-11; J.J. Jacobse & R.M. Pieterse, Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast, O&A 2017/91, p. 197-205 en H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, Wateroverlast en aansprakelijkheid, TvAR 2017, afl. 5, p. 231-239 en H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, TvAR 2018, afl. 7/8, p. 328-339.

56 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet (2022), p. 99.

57 Bijv. Rb. Oost-Brabant 23 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2507, r.o. 4.28, Rb. Limburg 13 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12110, r.o. 4.9 en Rb. Limburg 28 februari 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:1804, r.o. 4.10. Zie hiervoor uitgebreid H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, Tijdschrift voor Agrarisch Recht (TAR), nr. 7/8 2018, par. 2.

58 Voor het beoordelen van peilwijzigingen maken waterschappen gebruik van de Waterwijzer Landbouw. De Adviescommissie Schade Grondwaterbeheer gebruikt deze ook voor de beoordeling van (grondwater)schadezaken.

van schadeclaims als gevolg van het nemen van maatregelen om de (potentieel) nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, wordt ingegaan in hoofdstuk 5 van dit rapport.

### 4.3 INSTRUMENTARIUM WATERBEHEER

#### 4.3.1 BESCHRIJVING GESCHIEDENIS WATERWET- EN REGELGEVING

Voorafgaand aan een korte beschrijving van de geschiedenis van de typische waterwet- en regelgeving sinds de midjaren '90<sup>59</sup> is het van belang erop te wijzen dat deze paragraaf een nauwe relatie heeft met hoofdstuk 3 waar het rijksbeleid voor het waterbeheer is beschreven. Niet zo gek als wordt bedacht dat veranderingen in het beleid vaak ook tot aanpassing van de regelgeving leiden. Sinds de jaren '90 is er op juridisch vlak veel veranderd.

Voor het in 1995 verschenen NOV-onderzoek (naar de omgang met vernattings schade als gevolg van verdrogingsbestrijding) waren voorlopers van de Waterwet onderwerp van onderzoek: de Grondwaterwet (1981) en de Wet op de waterhuishouding (1989). De Grondwaterwet regelde met name onttrekkingen van grondwater (en hiermee verband houdende infiltraties) alsook een schadevergoedingsregeling hiervoor. De Wet op de waterhuishouding introduceerde de waterhuishoudings- en beheerplannen, waaronder die voor provincies en waterschappen. Het regionale waterplan van de provincies was kaderstellend en daardoor meer strategisch van karakter. Het waterbeheerplan dat de waterschappen moesten maken vormde hiervan een nadere concretisering. Landelijk en provinciaal beleid werd hierin concreet gemaakt en daarbij werden ook de hiervoor nodige maatregelen beschreven. Zo kon iedereen lezen dan wel weten wat er de komende planperiode aan zat te komen. Behalve het planstelsel gaf de Wet op de waterhuishouding bijvoorbeeld ook een regeling voor peilbesluiten, waterakkoorden en schadevergoeding (nadeelcompensatie). Voor de taaktoedeling was de Waterschapswet van belang, zij het een behoorlijk andere versie dan de Waterschapswet van nu.

Eind 2009 kwam de integrale Waterwet die ook weer tot nieuwe opgaven leidde, zeker ook voor waterschappen. Te wijzen valt op de in paragraaf 4.2.1 genoemde provinciale normen voor wateroverlast die sinds 2003 al als werknormen afgesproken waren in het eerste Bestuursakkoord Water (BAW). De Waterwet bracht ook een verdringingsreeks voor water tekorten<sup>60</sup>, toe te passen bij (dreigende) tekorten van oppervlaktewater. De Waterwet gaf ook plek aan de via de 'Wet gemeentelijke watertaken' (2008) geïntroduceerde gemeentelijke watertaken, waaronder voor het beheer van (stedelijke) grondwaterstanden.<sup>61</sup>

#### *Omgevingswet per 1 januari 2024*

De Omgevingswet bundelt het omgevingsrecht in één wet met een samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Reden om de Omgevingswet en bijbehorend Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) in te voeren was dat de wetgeving niet goed meer aansloot op de

59 Toen het eerder aangehaalde NOV-onderzoek 1995 verscheen; zie nader hierover hoofdstuk 1.

60 Voor (dreigende) tekorten aan oppervlaktewater. Inmiddels is er ook onderzoek gedaan naar de effectiviteit van en de juridische mogelijkheden van een verdringingsreeks voor grondwater. Hoewel de mogelijkheid bestaat, wordt de effectiviteit hiervan betwijfeld. Zie: Sterk Consulting, Juridische verkenning Verdringingsreeks voor grondwater, in opdracht van Stroomgebied Rijn-West, Leiden juni 2023. Zie voor een samenvatting hiervan het door RAO Rijn-West en STOWA georganiseerde webinar d.d. 7 maart 2024: <https://www.stowa.nl/sites/default/files/2024-03/Webinar%20Verdringingsreeks%20Grondwater%20en%20Actief%20grondwaterbeheer-Peter%20de%20Putter.pdf>

61 De gemeentelijke grondwatertaak is niet enkel van toepassing op de bebouwde kom of het bebouwde gebied. Zij is ook van toepassing in het buitengebied, zij het dat de grondwaterstand (de ontwateringsdiepte) hier in de regel wordt gestuurd via het peil van het oppervlaktewater (in laag-Nederland / poldergebied). Als het oppervlaktewaterpeil tot grondwaterstandsproblemen en mogelijk zelfs schade leidt, dan is de gemeente hierop niet aan te spreken. Dat volgt uit de laatste zinsnede van artikel 2.16, lid 1 onder 2 Ow.



huidige en toekomstige ontwikkelingen. Regels waren bijvoorbeeld onvoldoende gericht op duurzame ontwikkeling, hielden onvoldoende rekening met regionale en lokale verschillen en er was behoefte aan vroegtijdige participatie bij besluitvorming over projecten. Tweede reden voor de herziening van het omgevingsrecht is dat de regels te versnipperd waren en niet inzichtelijk genoeg. Het grote aantal verschillende wetten hadden elk hun eigen procedures, planvormen en regels waar initiatiefnemers van activiteiten mee worstelden.<sup>62</sup>

De Omgevingswet heeft een groot aantal wetten geheel of gedeeltelijk vervangen. Voorbeelden, voor zover hier van belang, zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Waterwet en de Wet natuurbescherming (Wnb). Instrumenten onder deze wet (zoals beleidsdocumenten, regels, vergunningen) zijn zoveel mogelijk gebundeld en procedures zijn gemiddeld genomen versneld.

Wat voorheen in de Waterwet was geregeld is grosso modo opgenomen in het nieuwe stelsel. Denk voor dit onderzoek aan de regeling voor peilbesluiten, vergunningverlening en algemene regels voor grondwateronttrekkingen en de voor het beleid en de te treffen maatregelen belangrijke waterbeheerprogramma's.

Opvallend is wel dat het waterdomein een 'status aparte' heeft in het nieuwe stelsel. Zo is de watervergunning ('omgevingsvergunning voor een wateractiviteit') gewoon blijven bestaan. Deze integreert niet met de omgevingsvergunning voor andere activiteiten. Ook houdt het waterbeheer zijn eigen programma's, beoordelingskaders e.d. Het waterdomein integreert wel in bijvoorbeeld de omgevingsvisies die door Rijk, provincies en gemeenten moeten worden gemaakt. De intrede van omgevingsvisies is echt nieuw. Hierin geven Rijk, provincies en gemeenten voor hun beheergebied onder andere een beschrijving op hoofdlijnen van het beheer van watersystemen, mede in relatie tot andere beleidsdomeinen (zie art. 3.1 t/m 3.3 Ow).<sup>63</sup> Daarbij moet rekening worden gehouden met een viertal (aan het Europese recht ontleende) milieubeginselen waaronder het voorzorg-, het preventie- en het 'bestrijding-aan-de-bronbeginsel'. Vanuit de omgevingsvisies vindt doorwerking plaats naar de meer sectorale programma's en (op regionaal niveau) de juridische bindende verordeningen van provincies (omgevingsverordening), gemeenten (omgevingsplan) en waterschappen (waterschapsverordening). In paragraaf 4.3.3 wordt nader ingegaan op de omgevingsvisie en op de relaties hiervan met de (water)programma's en de regionale en lokale verordeningen.

Op het gebied van schadevergoeding brengt de Omgevingswet ook nogal wat nieuws. Zo is de gedoogplicht voor grondwateronttrekkingen niet alleen van toepassing op vergunde onttrekkingen (zoals onder de Grondwaterwet en de Waterwet het geval was), maar ook op onttrekkingen die met algemene regels zijn gereguleerd. Praktisch betekent dit dat dan meer belanghebbenden schade kunnen claimen, in beginsel bij de onttrekker(s) van grondwater. Wie schade ondervindt van (verschillende) kleinere, niet vergunningplichtige onttrekkingen, kan de provincie verzoeken onderzoek te doen naar de oorzaken van deze schade. De provincies kunnen deze onderzoeken financieren uit de opbrengst van de grondwateronttrekkingsheffing. Voor dit type onderzoek is de AdviesCommissie Schade Grondwater (ACSG) opgericht.<sup>64</sup> Voor de vraag hoe schade bepaald moet worden, verwijzen we naar het slot van paragraaf 4.2.2 hiervoor. Hoofdstuk 5 gaat specifiek in op de schadevergoedingsregeling en de betekenis hiervan voor anti-droogtemaatregelen.

62 J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk* (2021), p. 7.

63 Waterschappen zijn niet verplicht een integrale omgevingsvisie te maken. Logisch gezien het *functionele* karakter van de waterschappen. Waterschappen leveren wel input – zoals hun visie op het beheer van watersystemen in de toekomst en de keuzes die dat van andere overheden vraagt – aan de omgevingsvisies van de andere overheden.

64 Zie <https://www.bij12.nl/onderwerp/adviescommissie-schade-grondwater/>. In hoofdstuk 5 wordt hier ook bij stilgestaan.

*Tot slot*

Niet onbelangrijk zijn ook de Europese richtlijnen, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water (Krw, 2000) die voor grondwater onder andere bepaalt dat er (kort gezegd) evenwicht moet zijn tussen wat er aan grondwater wordt onttrokken en wat er van nature of door de mens aan water in de bodem wordt gebracht. Een belangrijke doelstelling om met name als provincies en waterschappen rekening mee te houden bij het reguleren van onttrekkingen. Eventuele negatieve trends moeten worden omgebogen. Van belang is ook dat de Krw ook terrestrische watersystemen beschermt (waaronder natuurgebieden).

Als organieke wet blijft de Waterschapswet gewoon van kracht, zij het dat deze in al die tijd ook wel een paar keer is gewijzigd. Ook de Awb is er nog gewoon, met daarin onder andere de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar bijvoorbeeld ook regels over handhaving, bezwaar en beroep en subsidies. Last but not least kent de Awb een nadeelcompensatieregeling die van betekenis is naast de specifieke schadevergoedingsregeling van de Omgevingswet (zie hiervoor nader hoofdstuk 5).

#### **4.3.2 MAATREGELEN EN INSTRUMENTARIUM WATERBEHEER**

##### **4.3.2.1 INLEIDING**

In hoofdstuk 2 zijn kort de meest voorkomende dan wel meest voor de hand liggende waterbeheermaatregelen benoemd in de strijd tegen droogte en verdroging. Concreet leiden deze maatregelen tot een structurele verhoging van grondwaterstanden ofwel een geringere ontwateringsdiepte:

1. Peilverhoging van het oppervlaktewater (verminderen drooglegging) door het verhogen van het oppervlaktewaterpeil in peilbesluiten of het verhogen van streefpeilen in gebieden waar geen peilbesluiten gelden.
2. Beperking of zelfs beëindiging van grondwateronttrekkingen. Dat kan door het aanscherpen van de vergunningvoorschriften, het intrekken van onttrekkingsvergunningen en/of het aanscherpen van de algemene regels in de waterschapsverordening voor onttrekkingen van grondwater.
3. Structureel infiltreren van water in de bodem, ter aanvulling van het grondwater.
4. Vermindering van of zelfs een verbod op het ontwateren van gronden (drainage).
5. Herinrichting van watersystemen door het dempen van waterlopen, plaatsen van stuwen en/of het verhogen van waterbodems ('verondiepen'), om zo water (langer) vast te houden en te bergen voor drogere tijden.

In de subparagrafen hierna wordt voor elk van deze mogelijke maatregelen het instrumentarium beschreven dat door waterschappen ingezet kan worden. In paragraaf 4.6 staat wat van belang is voorafgaand aan de inzet van deze maatregelen c.q. de hiervoor beschikbare instrumenten.

##### **4.3.2.2 PEILVERHOOGING OPPERVLAKTEWATER**

Waterschappen moeten voor in de omgevingsverordening aangewezen oppervlaktewaterlichamen een peilbesluit vaststellen met (bandbreedten van) het oppervlaktewaterpeilniveau (art. 2.41 Ow).<sup>65</sup> Een peilbesluit houdt een inspanningsverplichting in om het oppervlaktewaterpeil binnen een bepaalde bandbreedte te houden of (als hiervoor is gekozen in het peilbesluit) op de vastgestelde waterstand (art. 2.41 lid 3 Ow). De bepaling toont het normatieve

<sup>65</sup> De inhoud van deze paragraaf is voor een aanzienlijk deel gebaseerd op: P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', MenR 2021/20, p. 129-139. Zie ook H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet (2022), par. 10.2.

karakter van peilbesluiten.<sup>66</sup> Hierbij gaat het dus niet zozeer om normen waaraan derden een recht kunnen ontleen, maar om de concretisering van de hydrologische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam waarop het streven van het actieve beheer (het beheer door de waterbeheerder zelf) is gericht. Dit neemt niet weg dat een peilbesluit belangrijke informatie kan bevatten voor derden die belang hebben bij de vaststelling van peilbandbreedten waarbinnen een waterbeheerder tracht een oppervlaktewaterlichaam te beheren (bijvoorbeeld in verband met agrarisch gebruik van aangrenzende gronden, een nabij gelegen natuurgebied en/of omliggende bebouwing, infrastructuur en archeologische waarden). De vastgestelde waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, moeten zoveel mogelijk worden gehandhaafd, gedurende de daarbij aangegeven periode. Het na te streven peilniveau houdt een inspanningsplicht in voor de waterbeheerder, geen resultaatsverplichting dus.

Bij de voorbereiding en uiteindelijk de vaststelling van een peilbesluit neemt het waterschap de al aangehaalde doelstellingen voor het waterbeheer in acht.<sup>67</sup> Daar is de waterschapstaak immers op gericht. In relatie tot droogtebestrijding gaat het dan concreet om het zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperken van de gevolgen van zowel wateroverlast als waterschaarste, alsook het rekening houden met de specifieke maatschappelijke functies en belangen. Het waterschap probeert de aan de orde zijnde belangen zo goed mogelijk met elkaar te verenigen. Bij peilbesluiten spelen vaak veel belangen een rol, zoals waterkwantiteit, waterkwaliteit, natuur, ruimtelijke ordening (functietoedeling gronden), milieu, landbouw, scheepvaart, waterrecreatie, archeologie, bebouwing, begraafplaatsen en infrastructuur.

De belangenafweging is breed. Daarbinnen heeft het waterschap de nodige beoordelingsvrijheid, waarbij veel gewicht toekomt aan een goede motivering.<sup>68</sup> Het gaat om een zo goed mogelijke bediening van de verschillende functies (en de daarachter schuilende belangen). Een waterschap hoeft bij de vaststelling van een peilbesluit niet uit te gaan van een optimale bediening van *elke* functie. Dat is ook niet te doen. Nodig is een belangenafweging met uiteindelijk een zo goed mogelijke bediening van alle verschillende functies in hun totaliteit, die in meer of mindere mate met elkaar op gespannen voet (kunnen) staan. Zo willen boeren vooralsnog meestal een lagere grondwaterstand (en dus oppervlaktewaterpeil) dan bijvoorbeeld natuurbeschermingsorganisaties of eigenaren van woningen die op houten palen zijn gefundeerd, al moet gezegd dat dezelfde boeren behalve wateroverlast (natschade) ook geen grondwatertekort willen met als mogelijk gevolg droogteschade. Belangen afwegen is dus met recht balanceren te noemen voor het waterschap.

Bij de voorbereiding van een peilbesluit is het aan te raden een doelmatigheidstoets uit te voeren. Dat is zeker van belang wanneer de meer traditionele belangenafweging door beleidswijzigingen (zoals moet blijken uit het waterbeheerprogramma) plaatsmaakt voor andere dan wel wezenlijk andere keuzes. Dat komt neer op het onderzoeken van verschillende scenario's waaruit dan op doelmatigheidsgronden een voorkeursscenario naar voren komt. Concreet moet dan helder worden dat het verhogen van het oppervlaktewaterpeil (dat tot een geringere drooglegging leidt), alles wikkende en wegende, het meest doelmatig is. Doelmatig bijvoorbeeld dan het, wat veelal in veenweidegebieden gebeurt, vergroten van

66 Nb: t.o.v. de Waterwet is er niets veranderd. Zie nader hiervoor: L.C.E. Augustinus en S. Handgraaf, Het juridisch instrumentarium voor actief waterbeheer, Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO), juni 2017, p. 120.

67 Peilbesluiten komen tot stand na een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb).

68 P. de Putter, Peilbeheer als middel om bodemdaling in veengebieden terug te dringen, Ministerie LNV/ STOWA, 2020, p. 6.

de drooglegging om het proces van de bodemdaling te blijven volgen. Als het oppervlakte-waterpeil wordt verhoogd als maatregel in de aanpak van droogte, dan kan dat her en der tot wateroverlast en zelfs natschade leiden. Dat zal mede afhangen van de eventueel geldende normering voor inundatie. Die normen ('omgevingswaarden') kunnen door de provincie worden aangepast. Hoofdstuk 5 gaat hierop in.

Bij het vaststellen van een peilbesluit moet het waterschap niet alleen rekening houden met het eigen beleid (bijvoorbeeld op het gebied van peilbeheer) en het eigen waterbeheerprogramma, maar juist ook de andere relevante beleidsdocumenten en regelgeving van het Rijk, de betreffende provincie(s) en gemeenten. Die 'rugdekking' is nodig bij het motiveren van een koerswijziging in het beleid en het nemen van concrete maatregelen zoals een wijziging van een peilbesluit. Hoe meer beleidsdocumenten e.d. er zijn die een bijdrage vragen van de waterschappen, des te groter de kans dat een wijziging van het peilbeheer als 'niet onredelijk' te bestempelen valt. Denk bijvoorbeeld aan het regionale waterprogramma van de provincie en het omgevingsplan van de gemeente, gelet op de functies die worden toegestaan. Dit volgt uit de algemene afstemmingsverplichting van artikel 2.2. Ook die er eenvoudig gezegd op neerkomt dat bestuursorganen rekening moeten houden met elkaars taken en bevoegdheden, daar waar deze elkaar raken. Afwijken van het beleid van anderen mag, maar dat vraagt dan wel een goede motivering. Tot slot merken we hier op dat het waterschapsbestuur bij de vaststelling van een peilbesluit eventuele instructieregels van de provincie in acht moet nemen. Deze instructieregels zijn te vinden in de omgevingsverordening en kunnen gaan over de motivering en inhoud van peilbesluiten.<sup>69</sup>

#### *Vergunning voor peilafwijkingen (onderbemaling)*

Het komt voor dat een particulier gebaat zou zijn met een afwijkend (doorgaans lager) peil voor het eigen perceel ten opzichte van het vastgestelde peilbesluit voor een heel peilgebied. Het gaat hier om een plaatselijke, lokale afwijking van het geldende peil om zo het grondgebruik te faciliteren die dat lagere peil nodig heeft. Dit wordt ook wel een onderbemaling genoemd. Voordeel van zo'n onderbemaling is dat de gebruiker het peilbeheer ter plaatse dan zelf in de hand heeft. Ook kan er behoefte zijn om het peil juist lokaal hoger te hanteren, via een hoogwatervoorziening.

Menig waterschap heeft de mogelijkheid tot peilafwijkingen vergunningplichtig gesteld in de waterschapsverordening. Er geldt dan een verbod om zonder omgevingsvergunning de waterstand op een ander peil te brengen of te houden dan in het peilbesluit is vastgesteld.<sup>70</sup> Als er een peilafwijkvergunning is verleend, dan dient de vergunninghouder zich te houden aan de vergunningvoorschriften en het waterschap moet toezien op de naleving van deze voorschriften.

Onderbemalingen hebben effect op de staat van de bodem, vooral in veenweidegebieden, en dragen juist bij aan bodemdaling. Een lager waterpeil zorgt uiteindelijk voor maaiveld-daling. Deze hoogteverschillen met het omliggend gebied maken weer een lager waterpeil nodig voor het faciliteren van het specifieke grondgebruik. Het herzien van beleid op het gebied van peilafwijkingen en het minder (of helemaal niet meer) faciliteren van onder-

69 Ook het Rijk heeft de bevoegdheid instructieregels vast te stellen over het peilbesluit in het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar daar is vooralsnog geen gebruik van gemaakt. Mocht er in een individueel geval door gedeputeerde staten een bindende instructie zijn gegeven aan het waterschap, dan zal het waterschap ook deze in acht moeten nemen bij het vaststellen van een peilbesluit.

70 De vraag is hoe de vergunningplicht voor de peilafwijking zich verhoudt tot het peilbesluit en de inspanningsverplichting voor het waterschap om het vastgestelde peil te handhaven. Er verandert namelijk niets aan die verplichting door het verlenen van een peilafwijkvergunning. Zie uitgebreid F.A.G. Groothuijse en J. Kevelam, 'Peilbeheer op peil. De verhouding tussen het peilbesluit en de watervergunning voor peilafwijkingen', *MenR* 2016/10.

bemalingen is een van de instrumenten die het waterschap kan inzetten in de aanpak van nat- en droogteschade. Zo is voorstelbaar dat waterschappen de veelal nog geboden regeling voor individuele peilafwijkingen in de waterschapsverordening heroverwegen. Zo zou de peilafwijkvergunning voor bepaalde tijd verleend kunnen worden om perceelseigenaren en-gebruikers de tijd te geven zich aan te passen aan een aanstaande peilverhoging, in lijn met de veronderstelde beleidsdoelen voor de aanpak van de droogteproblematiek.

#### **GEEN PEILBESLUIT MAAR EEN STREEFPEIL**

In de praktijk stellen waterschappen ook voor niet-aangewezen waterlichamen waterpeilen vast.<sup>71</sup> Dergelijke ‘streefpeilen’ zijn geen peilbesluiten in de zin van artikel 2.41 Ow. Het vaststellen van een streefpeilbesluit is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (art. 1.3), zodat daar geen rechtsbescherming tegen openstaat.<sup>72</sup> Een streefpeil is verder geen schadeveroorzakend besluit in de zin van artikel 15.1, lid 1 Omgevingswet.<sup>73</sup> “Dat wil overigens niet zeggen dat streefpeilen in juridische zin betekenisloos zijn. Streefpeilen zijn immers door de beheerder vastgesteld beleid, waarvan voor de beheerder over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een zekere vorm van zelfbinding uitgaat. De beheerder zal bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden in voorkomende gevallen, zoals vergunningverlening of het vaststellen van projectbesluiten, dus ook de vastgestelde streefpeilen moeten betrekken. Daarvan kan de beheerder echter gemotiveerd afwijken.”<sup>74</sup>

#### **OOK MOGELIJK: GRONDWATERPEILBESLUIT**

Een waterschap kan op grond van artikel 2.41 Ow ook een grondwaterpeilbesluit vaststellen. In de praktijk worden alleen oppervlaktewaterlichamen aangewezen als wateren waarvoor het waterschap een peilbesluit moet vaststellen. Grondwater is technisch lastig te beheersen, en daarom zijn (delen van) grondwaterlichamen tot op heden niet aangewezen als peilbesluitplichtig.<sup>75</sup>

#### **4.3.2.3 BEPERKING OF BEËINDIGING VAN GRONDWATERONTTREKKINGEN**

Waterschappen zijn bevoegd gezag voor de grondwateronttrekkingen binnen het beheergebied van het waterschap, voor zover het provinciaal bestuur niet bevoegd is. Provincies zijn bevoegd gezag voor onttrekkingen voor industriële toepassingen vanaf 150.000 m<sup>3</sup> p/j en voor onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Voor *alle* andere grondwateronttrekkingen in hun beheergebied zijn dus de waterschappen bevoegd gezag. Grondwateronttrekkingen en de daarmee samenhangende infiltraties (inbreng in de bodem) zijn in het stelsel van de Omgevingswet een ‘wateronttrekkingsactiviteit’.<sup>76</sup>

Grondwateronttrekkingen zijn in de regel vergunningplichtig of, op grond van zelf vastgestelde algemene regels, informatie- en/of meldingplichtig. Dat blijkt uit de waterschapsverordening. Het komt ook voor dat (meestal kleinere en/of kortdurende) onttrekkingen zelfs meldingsvrij zijn. In die gevallen hebben waterschappen vaak wel een specifieke zorgplicht in hun verordening opgenomen waaraan de onttrekker dan moet voldoen. Die zorgplicht geldt immers altijd. Grosso modo hebben waterschappen regels in de waterschapsverordening

71 Zie bijvoorbeeld Waterschap Rivierenland: streefpeilenplan Groesbeek en Ooijpolder. <https://www.waterschaprivierenland.nl/streefpeilenplan-groesbeek-ooijpolder>.

72 ABRvS 2 april 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:1126), AB 2014) 199, m.nt. F. A.G. Groothuijse. Zie ook: Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 14 februari 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:1033.

73 Alleen de regels, besluiten of maatregelen die concreet genoemd zijn in artikel 15.1 Ow zijn mogelijke schadeoorzaken, waarvoor nadeelcompensatie aan de orde kan zijn. Die opsomming is limitatief.

74 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 288.

75 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 287.

76 Zie definitie van het begrip wateronttrekkingsactiviteit in bijlage A bij de Omgevingswet.

opgenomen voor grondwateronttrekkingen voor bouwputten, beregening, bevoeiing, veedrenking, grond(water)sanering, sportvelden, recreatiedoeleinden en/of particuliere woningen. Afhankelijk van de omvang (debiet/kuubs per uur), duur, aantal en locatie zijn ze meldings- of vergunningplichtig, of gelden er alleen algemene regels of een zorgplicht.<sup>77</sup> Voor de ontstekkingen die onder het bevoegd gezag vallen van de provincies, geldt dat deze per definitie vergunningplichtig zijn.

Kenmerkend voor de vergunningplicht is dat de ontstekking pas mag plaatsvinden als deze is aangevraagd en dat het betreffende waterschap deze voorgenomen ontstekking (of een uitbreiding van een bestaande) eerst beoordeelt voordat eventueel tot vergunningverlening wordt overgegaan. Die beoordelingsregels staan ook in de waterschapsverordening en worden dus door de waterschappen zelf vastgesteld. De aangevraagde ontstekking moet passen c.q. te rijmen zijn met de doelstellingen voor het watersysteembeheer zoals eerder al beschreven. Daarbij moet rekening worden gehouden met (het beleid en de maatregelen uit) de waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's, stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationale waterprogramma, die betrekking hebben of dat betrekking heeft op het betreffende grondwaterlichaam (of Krw-oppervlaktewaterlichaam). Ook mag het verlenen van de vergunning er niet toe leiden dat de doelstelling van het voorkomen van achteruitgang van de chemische toestand en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen niet wordt bereikt.<sup>78</sup> Als de aangevraagde ontstekking (of welke andere wateractiviteit dan ook) niet past binnen dit toetsingskader, ook niet door het stellen van mitigerende vergunningvoorschriften of andere voorwaarden, dan moet de aanvraag worden geweigerd. Voor de grondwaterontstekkingen waarvoor de provincies bevoegd gezag zijn, is van belang te weten dat de specifieke beoordelingsregels hiervoor zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (art. 8.89 Bkl) en (aanvullend) in de provinciale omgevingsverordening.

#### **WIJZIGEN OF INTREKKEN VERGUNNING VANWEGE TAAK, DOELEN EN TOETSINGSKADER**

Artikel 5.39 Ow bevat de *verplichting* voor het bevoegd gezag om de voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen of deze in te trekken. Wijziging of intrekking is verplicht:

- a. in gevallen of op gronden zoals bepaald in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- b. voor een in de waterschapsverordening (en ook omgevingsverordening) bepaalde verboden vergunningplichtige activiteit: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening (respectievelijk de omgevingsverordening) zijn bepaald.

In artikel 5.40 Ow is de bevoegdheid neergelegd om in andere gevallen dan bedoeld in artikel 5.39 van de Ow vergunningvoorschriften te wijzigen of een omgevingsvergunning in te trekken (de *facultatieve* intrekking of wijziging). Zowel artikel 5.39 als 5.40 Ow bevat een verwijzing naar gevallen of gronden voor wijziging of intrekking die worden bepaald in het Bkl. In algemene zin is hier van belang dat het bevoegd gezag de voorschriften van een vergunning kan wijzigen of een vergunning kan intrekken op dezelfde gronden waarop de omgevingsvergunning voor die activiteit had kunnen worden geweigerd (art. 8.97, lid 1 Bkl). Anders gezegd is het hiervoor genoemde toetsingskader (doelen waterbeheer en de inhoud van waterbeheerprogramma's e.d.) ook van toepassing om te beoordelen of een eerder vergunde wateractiviteit zoals een grondwaterontstekking nog wel (in dezelfde vorm,

<sup>77</sup> Zie hoofdstuk 3 van het rapport van Sterk Consulting, *Regulering van en nieuw beleid voor ontstekkingen van grondwater door waterschappen*, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag: 2023. Zie: <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/25/bijlage-4-eindrappport-regulering-van-een-nieuw-beleid-voor-grondwaterontstekkingen-door-waterschappen>.

<sup>78</sup> Vergelijk hiervoor artikel 2.1, lid 1 en 2 van de Bruidsschat waterschapsverordening die door alle waterschappen is overgenomen in de eigen verordening.

omvang e.d.) toelaatbaar is. Nieuwe feiten of omstandigheden (zoals een aangekondigde beleidswijziging, vastgestelde beheermaatregelen of een uitspraak van een rechter) moeten (art. 5.39 Ow) of kunnen (art. 5.40 Ow) tot herziening van het vergunningenbeleid en dus eerder verleende vergunningen aanleiding geven. Daarbij zal eerst worden beoordeeld wat nog wel kan, en dat vindt dan zijn uitwerking in aangepaste vergunningvoorschriften. Zo kan dus een eerder vergund onttrekkingengebied worden verminderd als dat nodig is in de strijd tegen de nadelige gevolgen van droogte. Waterschaarste moet immers, op grond van de doelen voor het watersysteembeheer, zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met de in de aan de orde zijnde belangen, waarbij niet alle belangen even goed kunnen worden bediend (vgl. par. 4.3.2.2 over de bij het vaststellen van een peilbesluit aanwezige belangen). Beperken van grondwateronttrekkingen kan immers leiden tot een verhoging van de grondwaterstand, bijvoorbeeld van belang voor verdroogde natuurgebieden. Tot slot wordt hier opgemerkt dat van de intrekingsbevoegdheid alleen gebruik kan worden gemaakt als niet kan worden volstaan met wijziging van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften (art. 8.97, lid 3 Bkl).

#### 4.3.2.4 INFILTREREN/AANVULLEN VAN WATER IN DE BODEM

Infiltreren van water in de bodem met als enig oogmerk de hoeveelheid grondwater aan te vullen, is in waterschapsland juridisch niet specifiek geregeld. Toch komt het in de praktijk wel voor, bijvoorbeeld wanneer een waterschap actief oppervlaktewater in greppels laat stromen om het water in de bodem te laten zakken. In het gemeentelijke domein valt te denken aan de aanleg door een gemeente van een infiltratievoorziening in de openbare ruimte (waarop particulieren kunnen aansluiten) met als doel de grondwaterstand structureel te verhogen vanwege op houten palen gefundeerde woningen. In het kader van de gemeentelijke grondwatertaak kan dit een doelmatige maatregel zijn.

Juridisch is bij de hier bedoelde aanvulling geen sprake van een lozing van (afval)water in de bodem want voor een lozing is van belang dat de lozer van het water af wil. Er moet zogezegd aan het ‘ontdoeningscriterium’ worden voldaan; daarvan is hier geen sprake. En een wateronttrekkingsactiviteit – waaronder mede wordt verstaan “het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening”<sup>79</sup> – is hier ook niet aan de orde. Het onttrekkingsoogmerk ontbreekt immers als het waterschap of, met het oog op de gemeentelijke grondwatertaak, de gemeente, infiltratievoorzieningen aanlegt.<sup>80</sup> Het doel van infiltratie zoals hier bedoeld is immers om beschikbaar (oppervlakte-)water langer vast te houden en/of lokaal de grondwaterstand te verhogen. NB: het infiltreren van afstromend hemelwater in de bodem is juist wel een lozing in de bodem: hier bestaat immers wel het oogmerk om je van het hemelwater te ontdoen.<sup>81</sup>

*Toelichting: drie praktijkgevallen van ‘infiltreren’ van water die juridisch echter verschillend zijn*

1. Infiltreren van water met als doel van dit water af te komen (‘ontdoeningsoogmerk’). Het doel is hier om van het water af te komen, denk aan hemelwater of bronneringswater dat in de bodem wordt gebracht. De initiatiefnemer wil zich ontdoen van dit water dat om die reden afvalwater is. Simpel gezegd: ‘afvalwater is water waar je vanaf wilt’. Omdat hier een ontdoeningsoogmerk is, is er sprake van een lozing in de bodem, juridisch een milieubelastende activiteit genoemd.

<sup>79</sup> Zie de definitie van wateronttrekkingsactiviteit in bijlage 1 van de Ow.

<sup>80</sup> Dat is dus anders dan wanneer bijvoorbeeld een drinkwaterbedrijf of agrariër water infiltreert met als doel het op een later moment te kunnen onttrekken. Dan is wel sprake van een wateronttrekkingsactiviteit.

<sup>81</sup> Zie verder hoofdstuk 3 van het STOWA-rapport ‘Verantwoord infiltreren en aanvullen’.

2. Infiltreren met als doel dit water later te onttrekken ('onttrekkingsoogmerk'). Het doel van het water in de bodem brengen is hier om het op een later moment te kunnen onttrekken. Denk aan een drinkwaterbedrijf dat oppervlaktewater in de duinen brengt om het later weer te kunnen oppompen. Juridisch is hier sprake van een wateronttrekkingsactiviteit.
3. Infiltreren met als doel de grondwaterhoeveelheid/-stand aan te vullen ('aanvullingsoogmerk'). Het doel is hier om beschikbaar (oppervlakte-)water langer vast te houden en/of lokaal de grondwaterstand te verhogen. Juridisch is hier sprake van een milieubelastende activiteit (want er zijn mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu) al zijn hier geen specifieke regels aan gesteld (anders dan de algemene en de specifieke zorgplicht).

De aanleg van een infiltratievoorziening door een waterschap of gemeente zal veelal een feitelijke maatregel zijn zonder dat daarvoor een specifiek besluit wordt genomen. Voor zowel waterschap als gemeente zullen in de praktijk enkel de algemene zorgplicht (Ow) en de specifieke zorgplicht (uit waterschapsverordening dan wel omgevingsplan) van toepassing zijn. Juridisch is het brengen van water in de bodem zonder oogmerk om te lozen of om het weer te onttrekken als een 'milieubelastende' activiteit (mba) aan te merken, waarvoor gemeenten bevoegd gezag zijn. Rijk (Bal) noch (voor zover wij weten) gemeenten (omgevingsplan) hebben deze activiteit specifiek geregeld. Om die reden is, naast de algemene zorgplichten van artikel 1.6 en 1.7 Ow, enkel de specifieke zorgplicht van het omgevingsplan (art. 22.44 bruidsschat omgevingsplan) van toepassing. Die geldt immers altijd voor mba's.

Hoewel bij lezing van de specifieke zorgplicht duidelijk is dat de wetgever niet aan deze vorm van infiltratie heeft gedacht, is er wel een relatie te leggen met de oogmerken van artikel 22.42 van de gemeentelijke bruidsschat. Een van de oogmerken is immers de bescherming van de bodem. Die is ook bij dit soort activiteiten wel aan de orde, gegeven de mogelijke verontreinigingen die mee kunnen komen met het in de bodem brengen van (oppervlakte-)water. Gemeenten zouden, naast dit kwaliteitsoogmerk, het 'oogmerkenartikel' kwantitatief kunnen uitbreiden om duidelijk te maken dat infiltreren zoals hier bedoeld nodig is vanwege de eerste en ook derde doelstelling voor het waterbeheer: waterschaarste zoveel mogelijk voorkomen en het dienen van de woonfunctie en mogelijk ook andere functies. Het in verband met dit soort functies nemen van grondwaterstandverhogende maatregelen past prima bij de uitvoering van de grondwatertaak (art. 2.16 Ow).

Waterschappen en ook gemeenten hebben overigens wel de mogelijkheid deze vorm van infiltratie actief te regelen in hun waterschapsverordening respectievelijk omgevingsplan. Infiltratie van bijvoorbeeld hemelwater, ter aanvulling van het water in de bodem ('vasthouden'), zou verplicht kunnen worden voorgeschreven.

Tot slot valt te wijzen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaruit volgt dat bij de aanleg van dit soort feitelijke maatregelen zorgvuldig rekening moet worden gehouden met alle belangen (zoals die van omwonenden die natschade zouden kunnen ervaren). Ook moet aan de voorkant met het schadeaspect rekening worden gehouden ('evenredigheidsbeginsel'). Zie hiervoor nader paragraaf 4.1 en 4.2.2. Voor de eventuele natschade die als gevolg van deze aanvullingsmaatregel kan optreden wordt verwezen naar paragraaf 5.3.4.

#### **4.3.2.5 VERMINDEREN MOGELIJKHEDEN VAN DRAINAGE**

In de waterschapsverordening kunnen waterschappen de aanleg en ook het gebruik van drainages regelen. Dat kan voor alle gebieden, maar gebiedsspecifieke regulering (in bijvoorbeeld droogte-/verdrogingsgevoelige gebieden) is ook mogelijk. Menig waterschap heeft



drainageregels vastgesteld. Het is ook mogelijk te verplichten dat drainagevoorzieningen minder diep mogen liggen, zodat het grondwater wat hoger kan komen (geringere ontwateringsdiepte). Dat kan voor bepaalde vormen van grondgebruik (landbouw met name) nadelig uitpakken, maar voor andere functies levert het voordelen op. Ook wordt daardoor het bergende vermogen van de bodem beter benut; vasthouden en bergen zijn belangrijk om de ook voor boeren nadelige gevolgen van droogte te beperken. Het is ook mogelijk om drainage te verbieden, vanzelfsprekend voorzien van een goed onderbouwde toelichting. Ook hier geldt dat wanneer de doelen voor het waterbeheer en het beleid (eigen beleid en/of beleid van andere overheden) specifieke regulering vragen, hiermee de keuze voor regelgeving kan worden gelegitimeerd.

De aanleg van drainage is bij sommige waterschappen vergunningplichtig, bij andere meldingplichtig of toestemmingsvrij. Voor drainage kan ook een specifieke zorgplicht worden vastgesteld, die dan feitelijk als een algemene regel geldt voor ontwatering van gronden. Mengvormen van regulering - vergunningplicht en algemene regels, al dan niet gebiedsspecifiek - komen ook voor. Het verschilt per waterschap.

*Van belang bij regeling drainage: ruime definitie van grondwater*

Een grote verandering in de Omgevingswet is dat de definitie van grondwater is gewijzigd. Onder de Waterwet (en de decentrale verordeningen) was grondwater 'water dat vrij onder het aardoppervlak voorkomt, met de daarin aanwezige stoffen' (art. 1.1). Al het water in de bodem dus. In de Omgevingswet echter is aangesloten bij de definitie van de Kaderrichtlijn water (Krw) en de Grondwaterrichtlijn (Gwr).<sup>82</sup> Grondwater is 'water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat.' Een beperktere definitie dus, want het water tussen het maaiveld en de grondwaterspiegel (i.e. het water in de onverzadigde zone, ook wel aangeduid als hangwater, schijngrondwater of bodemvocht) is juridisch beschouwd dan geen grondwater meer.

De Krw-definitie werkt prima voor de daarin gestelde grondwaterdoelen. Deze doelen hebben betrekking op de grondwatervoorraad (overigens 'grondwaterstand' genoemd in de Krw) en grondwaterkwaliteit, maar niet op grondwaterstanden zoals in het voorliggende onderzoek bedoeld.<sup>83</sup> Precies dit laatste maakt dat de Krw-definitie niet handig is bij het ontwikkelen van beleid en/of het willen reguleren van grondwaterstanden.

De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet maakt duidelijk dat decentrale overheden een ruimere definitie van grondwater kunnen kiezen: "Mocht in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving de noodzaak bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip «grondwater» te vatten, dan kan daarin zo nodig een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden."<sup>84</sup> Dat voorkomt naar onze mening veel potentiële discussie. Als drains bijvoorbeeld net boven de grondwaterspiegel worden aangelegd, mag een waterschap hierover dan wel regels stellen? De drains liggen dan immers niet in het grondwater? Om discussie hierover te vermijden, is kiezen voor de ruime definitie van grondwater verstandig.

<sup>82</sup> Deze definitie is in het huidige recht overgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Deze amvb is ter implementatie van de Krw en de Gwr vastgesteld. De Krw- en Gwr-doelstellingen betreffen dus het grondwater in de verzadigde zone. In het stelsel van de Omgevingswet is het Bkmw 2009 beleidsneutraal overgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

<sup>83</sup> Zie hierover: P. de Putter (2002), 'Grondwaterpeilbeheer in de Europese Kaderrichtlijn Water', Milieu en Recht, november 2002, p. 291-295.

<sup>84</sup> Artikelsgewijze toelichting bij het begrip grondwater: Kamerstukken II, 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 618-619. Zie hierover ook uitgebreid de Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Ow, p. 13, 62, 63 en 75.

### *Regulering drainage kan ook door provincie en gemeente*

Gemeenten en provincies kunnen ook redenen hebben om drainages te reguleren. Provincies zouden dat bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden kunnen doen, maar daarbuiten kunnen zij dat ook (als er sprake is van provinciale belangen of taken zoals de bescherming van Natura 2000-gebieden). Maar het systeem van de Omgevingswet volgend, regelt de provincie het alleen als het niet doelmatiger is om dit soort activiteiten door gemeente of waterschap te laten regelen. Artikel 4.2 Ow bepaalt dat de provincie alleen rechtstreeks werkende regels stelt over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (waar ook regels over activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden onder vallen), als het provinciale belang niet met instructieregels of instructies kan worden behartigd. Anders gezegd: als waterschap en/of gemeente een activiteit ook kunnen regelen, vindt regelgeving in principe op dat niveau plaats. Regeling door waterschappen ligt dus voor de hand, en het kan zelfs door provincies worden afgedwongen, bijvoorbeeld als provincies droogtebeleid kennen op grond waarvan instructieregels zijn gesteld in de omgevingsverordening.

#### **4.3.2.6 HERINRICHTING WATERSYSTEEM: WATER LANGER VASTHOUDEN EN BERGEN**

Om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te beperken, kan een waterschap (naast de al belichte maatregelen) gebiedsspecifiek werk maken van de herinrichting van het watersysteem. Zo kunnen waterlopen worden gedempt, stuwen worden plaatsen en waterbodems worden verhoogd ('verondieping') om water (langer) vast te houden en te bergen voor drogere tijden.

Voor dit type eigen werken – een vorm van 'actief waterbeheer' – geeft de Omgevingswet twee instrumenten om uit te kiezen: een projectbesluit of een 'vergunning eigen dienst' (VED).

- *Projectbesluit*. Voorafgaand aan de vaststelling van een projectbesluit, wordt eerst de zogenoemde 'projectprocedure' doorlopen. Deze route biedt allerlei voordelen omdat alle juridische toestemmingen die nodig zijn meegenomen kunnen worden in het projectbesluit, ook RO-aspecten, indien aan de orde. Voordeel van een projectbesluit is dat er vroegtijdige publieksparticipatie is voorgeschreven. Zo kunnen de betrokken perceelseigenaren en -gebruikers zelf meedenken over de 'hoe-vraag' van het 'droogteproject'. Kenmerk is verder dat diverse scenario's worden onderzocht (in de verkenningsfase).

FIGUUR 4.1

#### STAPPEN IN DE PROJECTPROCEDURE EN HET PROJECTBESLUIT



- *Vergunning eigen dienst (VED)*. In plaats van een projectbesluit, is het ook mogelijk als waterschap een VED aan te vragen bij het eigen waterschap. Voorwaarde voor een VED-procedure is wel dat de betreffende wateractiviteit (zoals een sloot dempen) in de waterschapsverordening als vergunningplichtig is aangewezen.

De wet of de toelichting hierbij geeft niet aan wanneer voor welk instrument gekozen moet worden. De keuze ligt bij het waterschap. Voorstelbaar is wel dat in de regel voor de VED gekozen wordt, tenzij er veel belangen in het geding zijn. In dat laatste geval zouden wij opteren voor het projectbesluit met de daaraan voorafgaande projectprocedure.

Tot slot: na realisatie van dit soort projecten zal veelal ook de legger aangepast moeten worden (voor zover aanwezig<sup>85</sup>). Ook kan het werkingsgebied wijzigen en dat vraagt dan weer om aanpassing van de waterschapsverordening.

#### 4.4 INSTRUMENTARIUM RUIMTELIJKE ORDENING

##### 4.4.1 BESCHRIJVING GESCHIEDENIS

Het ruimtelijk ordeningsrecht werd begin jaren '60 van de vorige eeuw erkend als een aparte tak van overheidszorg bij de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965. De ruimtelijke ordening werd geheel losgemaakt van de volkshuisvesting, die apart in de Woningwet van 1962 geregeld werd. Ruimtelijke plannen en de bestaande ruimtelijke situatie werden vastgelegd in planologische kernbeslissingen (Rijk), streekplannen (provincies) en bestemmingsplannen (gemeenten). Alleen het bestemmingsplan was rechtstreeks juridisch bindend voor de burger. Ook konden provincies en gemeenten structuurplannen vaststellen.

In 2008 kwam de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in de plaats van de WRO uit 1965. Een aantal instrumenten blijft dan bestaan (zoals het bestemmingsplan en de aanwijzing), een aantal is nieuw. In plaats van planologische kernbeslissingen, streekplannen en structuurplannen kunnen gemeenten, provincies en het rijk structuurvisies opstellen. Nieuw zijn bijvoorbeeld ook het inpassingsplan ('bestemmingsplan') voor provincies en Rijk, de beheersverordening en het projectbesluit.<sup>86</sup> De Wro bracht een duidelijk onderscheid aan tussen beleid en normstelling.<sup>87</sup>

Plannen op het gebied van ruimtelijke ordening zijn in Nederland van oudsher grote kaarten met bijbehorende 'boekjes'. De bestemmings- en inpassingsplannen hebben een toelichting en juridisch bindende voorschriften. De voorschriften geven aan wat er wel en niet mag op een met een specifieke functie aangegeven locatie op de kaart. Vanaf begin 2010 werd verplicht om alle officiële ruimtelijke plannen digitaal op te stellen conform de wettelijke omschreven RO-Standaarden. Alle ruimtelijke besluiten konden geraadpleegd worden op [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl).

##### NIEUW STELSEL OMGEVINGSRECHT

Er zijn heel wat vroegere wetten geïntegreerd in de Omgevingswet, waaronder de voor dit rapport relevante Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Waterwet (Wtw) en de Wet natuurbescherming (Wnb). Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving bestaat uit bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed (art. 1.2 lid 2 Ow). De samenhangende benadering is goed terug te zien in de instrumenten onder de Omgevingswet en zorgt voor het vroegtijdig betrekken van

85 Een legger is immers niet altijd verplicht. Eventuele vrijstellingen van de leggerplicht voor waterstaatswerken in beheer bij het waterschap zijn opgenomen in de omgevingsverordening. Vrijstellingen voor waterstaatswerken in beheer bij RWS zijn opgenomen in het Bkl.

86 D.A. Kamphorst (ea), *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?* (2008), p. 26 ev.

87 Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/>.

alle relevante belangen bij de besluitvorming. Zo geeft de omgevingsvisie bestuursorganen de mogelijkheid integraal beleid te voeren. De integratie van bestemmingsplannen en gemeentelijke regels in één gemeentelijk omgevingsplan zorgt voor meer onderlinge samenhang van alle regels van de gemeente over de fysieke leefomgeving.<sup>88</sup> In vergelijking met bestemmingsplannen biedt een omgevingsplan meer mogelijkheden om activiteiten te reguleren. Zo is het mogelijk, bijvoorbeeld ook in verband met de doelen voor het waterbeheer, activiteiten te verbieden.

#### 4.4.2 WETTELIJKE TAKEN EN INSTRUMENTARIUM RUIMTELIJKE ORDENING

##### 4.4.2.1 WETTELIJKE TAKEN

De wettelijke taken op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn ook in het stelsel van de Omgevingswet bij verschillende overheden belegd. In het ruimtelijke domein zijn de taken en verantwoordelijkheden als volgt verdeeld.<sup>89</sup>

1. De gemeente is de decentrale bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat. Zij is als eerste verantwoordelijk voor de besluiten over ruimtelijke ordening, tenzij taken bij een ander bestuursorgaan zijn gelegd (subsidiariteitsbeginsel). Zo zorgt de gemeente voor een goede evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan en stelt daarbij de regels die daarvoor nodig zijn.
2. De provincie en het Rijk hebben een kaderstellende rol op het gebied van de ruimtelijke ordening. Via instructieregels kunnen zij de gemeente sturen op de invulling van hun verantwoordelijkheid als er sprake is van een provinciaal of nationaal belang.
  - De provincie vertaalt het nationale beleid naar een regionaal beleidskader en maatregelen, in samenhang met de opgaven die regionaal spelen. Provincies vervullen de rol van regisseur en zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de strategische doelen op regionaal niveau.
  - Het Rijk is verantwoordelijk voor het nationale beleidskader en de strategische doelen op het gebied van ruimtelijke ordening in Nederland, en voor maatregelen die een nationaal karakter hebben, zoals landelijke wetgeving.
3. Waterschappen adviseren gemeenten bij de totstandkoming van het omgevingsplan en andere relevante ruimtelijke besluiten (watertoets/weging van het waterbelang).

##### 4.4.2.2 INSTRUMENTARIUM RO: OMGEVINGSVISIES, PROGRAMMA'S EN VERORDENINGEN

###### BELEIDSVORMING: OMGEVINGSVISIE EN PROGRAMMA

Onder de Omgevingswet is een duidelijke scheiding gemaakt tussen beleid en regelgeving. Beleidsdocumenten binden uitsluitend het vaststellend orgaan. Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het vaststellen van daarop gerichte rechtsregels of beschikkingen.<sup>90</sup> De beleidsvorming door bestuursorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving gaat via de instrumenten van de omgevingsvisie en programma's. Met deze instrumenten kunnen bestuursorganen beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving opnemen en aangeven hoe deze worden bereikt. Een bestuursorgaan geeft zo beleidsmatig invulling aan zijn taken en bevoegdheden en daarmee aan de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Rijk, provincies en gemeenten stellen elk een omgevingsvisie op, afgestemd met onder andere de waterbeheerder (art. 2.2 Ow).

88 J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk* (2021), p. 8.

89 Ministerie BZK, *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren* (2022), p. 16 en 17.

90 MvT Ow, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 45.

Een omgevingsvisie is een integrale langtermijnvisie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving (afd. 3.1 Ow). Bij het vaststellen van de omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met een aantal beginselen, waaronder het voorzorgbeginsel en het preventiebeginsel (art. 3.3 Ow). Keuzes in ons landgebruik, bestaande inrichting en de wijze waarop we beheer en aanleg doen hebben effect op de omgeving ('bestemmen – inrichten – beheren'). De ruimtelijke keuzes en inrichting kunnen gevolgen hebben voor bodem en watersysteem. In relatie tot voorzienbare natschade bijvoorbeeld is het niet verstandig om (zonder meer) in al te natte gebieden of overstromingsgevoelige gebieden te bouwen. Dit is vragen om wateroverlastproblemen en uit 'voorzorg' is het dan beter niet dan wel heel anders te bouwen.

Een programma maakt de beleidsdoelen van de omgevingsvisie concreet, het bevat een uitwerking van de specifieke onderdelen van dat beleid. Een programma is vooral uitvoeringsgericht. Er is geen verplichte juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma, zij het dat het voor de hand ligt dat het beleid op hoofdlijnen uit de omgevingsvisie doorwerkt in de programma's (en de juridisch bindende verordeningen). Overheden kunnen verschillende programma's vaststellen, bijvoorbeeld voor één specifiek onderdeel, zoals de bodem, of juist een integraal programma voor een bepaald gebied. Zoals hierboven al aangegeven: een programma is zelfbindend en heeft geen directe juridische doorwerking.

De Omgevingswet kent vier soorten programma's<sup>91</sup>, waaronder 'vrijwillige' programma's en programma's die zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen zoals de bekende water(beheer)programma's of het beheerplan voor een aangewezen Natura 2000-gebied door de provincie.<sup>92</sup> Een voorbeeld van een 'onverplicht' programma was het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) dat door het huidige kabinet is afgeblazen (zie par. 3.2.11).

## OMGEVINGSPLAN

De ruimtelijke ordening is het meest concreet en ook juridisch bindend geregeld in het omgevingsplan van de gemeente. Deze verordening bevat de juridisch bindende regels over functietoedeling ('bestemming van gronden') en activiteiten in de fysieke leefomgeving. Per gemeente is er één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van een gemeente (art. 2.4 Ow). Het omgevingsplan gaat over alle aspecten van de fysieke leefomgeving, inclusief die van de ruimtelijke ordening, water, natuur en milieu. Regels over de vereiste inhoud van het omgevingsplan (via instructieregels van het Rijk of provincie) zijn te vinden in het Besluit kwaliteit omgeving (Bkl) en de provinciale omgevingsverordening. Zo heeft het Rijk voor bijvoorbeeld omgevingsplannen en omgevingsverordeningen de vernieuwde en verstevigde watertoets ('weging van het waterbelang') voorgeschreven. Bij nieuwe ontwikkelingen zoals nieuwbouwprojecten is het aan de initiatiefnemer (veelal de gemeente) rekening te houden met de gevolgen van het project voor het beheer van het watersysteem (art. 5.37 Bkl).

Het omgevingsplan bevat de regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow). Die regels kunnen bijvoorbeeld gaan over welke activiteiten in verband met die functie op een locatie mogen worden verricht.<sup>93</sup> Daarnaast zal het ook regels bevatten over activiteiten. Het gaat dan om activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 Ow). Regels aan activiteiten kunnen worden gesteld in de vorm van gebods- of verbodsbepalingen, vergunning- en meldplichten

91 Zie: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/kenmerken-programma/>.

92 De grondslag voor de verplichte programma's zijn te vinden in de artikelen 3.6 t/m 3.13 Ow.

93 H.A. Oldenziel en H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten onder de Omgevingswet* (2018), p.75.

en direct werkende regels voor burgers en bedrijven. Het omgevingsplan mag (in tegenstelling tot bestemmingsplannen) wel actieve verplichtingen bevatten. Gemeenten krijgen daarmee meer mogelijkheden om maatregelen dwingend voor te schrijven.<sup>94</sup>

Zo kan de gemeente bij nieuwbouw geen ruimtelijke ontwikkelingen meer toestaan op laaggelegen gronden of in overstromingsgevoelige gebieden of kan zij bepaalde teelten verbieden die niet tegen natte omstandigheden kunnen.<sup>95</sup> Zie voor de uitwerking hiervan paragraaf 4.4.3.

Concrete voorbeelden voor regels in het omgevingsplan met onder andere actieve verplichtingen zijn te vinden in de Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren (uit 2022) van het ministerie BZK.<sup>96</sup> Bijvoorbeeld over schaduwwerking van gebouwen, weerkaatsing van glas, bomen plaatsen voor nieuwbouw, eisen aan bodemkwaliteit, minimaal vloerpeil, realiseren van (particuliere) waterberging en maximum aan verharding. De handreiking bevat voor de thema's hittestress, droogte, gevolgbeperving overstroming, wateroverlast en biodiversiteit concrete voorbeelden van regelgeving.<sup>97</sup> De voorbeeldregels hebben betrekking op het omgevingsplan, de waterschapsverordening (waterschap) en de omgevingsverordening (provincie). De regels staan niet op zichzelf. Het is van belang dat de onderbouwing van de noodzaak van de regels in bijvoorbeeld het omgevingsplan voortkomt uit het beleid van de betreffende gemeente, provincie of het waterschap. Dat betekent dat de (nieuwe) omgevingsvisie op relevante onderdelen voldoende concreet zal moeten zijn om de onderbouwing op een goede manier te vervullen.

Een andere praktisch toepasbare handreiking is de 'Handreiking water en bodem in het omgevingsplan' van de provincie Noord-Brabant, april 2024. Hierin zijn voorbeelden te vinden van concrete provinciale instructieregels richting de gemeentelijke omgevingsplannen.<sup>98</sup>

### OMGEVINGSVERORDENING

De rechtstreeks werkende regels van de provincie staan in de omgevingsverordening. Deze ziet op alle taken en bevoegdheden van de provincie op het gebied van de fysieke leefomgeving (art. 2.28 Ow) en waar de provincie regels over kan of moet stellen. Voor dit rapport relevante voorbeelden van onderdelen die bij de provincie berusten zijn de regels over het aanwijzen van oppervlaktewateren waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld, het beschermen van de kwaliteit van grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden en regels over het kwantitatieve grondwaterbeheer. Ook zijn de gebiedsnormen voor regionale wateroverlast in de omgevingsverordening opgenomen (art. 2.13 Ow).<sup>99</sup>

Ter bescherming van de grondwaterkwaliteit zou de provincie in de omgevingsverordening zones kunnen instellen waarin geen gewasbeschermingsmiddelen en biociden mogen

94 Min. van Verkeer en Waterstaat, *Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet* (2021), p. 74.

95 Dit kan gaan via een wijziging van het omgevingsplan, een binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Zie uitleg van de VNG: <https://vng.nl/artikelen/wijzigen-omgevingsplan-keuzehulp-instrumentarium-0>.

96 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/22/handreiking-decentrale-regelgeving-klimaatadaptief-en-natuurinclusief-bouwen-inrichten-en-beheren>.

97 Ministerie BZK, *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren* (2022), p. 26.

98 Zie: <https://www.brabant.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/samenwerken-ruimtelijke-opgaven/water-bodem-gemeentelijke-plannen-visies/>. De handreiking is opgesteld door FLO Legal.

99 Artikel 2.8 Waterwet (oud).

worden gebruikt. Of in bepaalde gebieden teelten verbieden met het meest riskante gebruik aan gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Ook op het gebied van het kwantitatieve grondwaterbeheer en natuurbeheer kan de provincies regels stellen. Dat kunnen ook ruimtelijke ordeningsregels zijn waarmee bepaalde ‘veel grondwatervragende’ functies beperkt of zelfs geweerd kunnen worden. Zie hiervoor paragraaf 4.4.3.

#### *Instructieregels in de omgevingsverordening*

Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. De provincie kan instructieregels stellen in de omgevingsverordening voor het omgevingsplan (en/of de waterschapsverordening). Op die manier werken provinciale belangen door in de gemeentelijke regelgeving. Gemeenten zijn verplicht om aan de instructieregels te voldoen. Instructieregels hebben de voorkeur boven rechtstreeks werkende regels (o.g.v. art. 4.2 lid 2 Ow). Ook het subsidiariteitsbeginsel is hier van belang. Dit betekent dat gemeenten (en waterschappen) als eerste aan zet zijn bij het behartigen van belangen in de fysieke leefomgeving. De provincie (of het Rijk) oefent een taak alleen uit als het gaat om een provinciaal belang (of Rijksbelang) en dit niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeente (of het waterschap) kan worden behartigd.

#### *Voorbeeld instructieregel*

De provincie Overijssel heeft in haar omgevingsverordening als instructieregel opgenomen dat in omgevingsplannen alleen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt mogen worden als onderbouwd is dat deze ontwikkelingen bijdragen aan het behoud en het versterken van een klimaatrobust water- en bodemsysteem (art. 4.13).<sup>100</sup> Het gaat hier om nieuwe ontwikkelingen, dit is een ruim begrip. Hier vallen veel activiteiten onder. De artikels-gewijze toelichting meldt onder andere het volgende: “Voor de leefbaarheid van Overijssel in de toekomst is het noodzakelijk dat het natuurlijke systeem - meer dan nu - leidend is voor ontwikkelingen. Daarom wil de provincie dat er bij nieuwe ontwikkelingen wordt onderzocht of die passen bij een klimaatrobust water- en bodemsysteem. Vastgelegd moet worden hoe de ontwikkeling gaat bijdragen aan het behoud en het versterken van dat systeem. In de toelichting op het omgevingsplan wordt hiervoor een onderbouwing geleverd.”

#### **4.4.3 DROOGTEMAATREGELEN EN INSTRUMENTARIUM RUIMTELIJKE ORDENING**

In hoofdstuk 2 (par. 2.3) zijn maatregelen genoemd die in de wereld van de ruimtelijke ordening en inrichting getroffen kunnen worden:

1. Verbieden door provincie of gemeente van ruimtelijke ontwikkelingen op laaggelegen natte gronden.
2. Verbieden door provincie of gemeente van bepaalde teelten/gewassen die, gegeven de beschikbaarheid of breder de doelen voor het waterbeheer, te veel water nodig hebben.
3. Particulieren verplichten tot afkoppelen en/of het bergen van hemelwater op het eigen perceel (dat gebeurt ook al) door gemeente. Dat kunnen gemeenten regelen voor zowel nieuwbouwwijken als bestaande wijken.
4. Beschermen van buffer-/overgangszones tussen gronden die relatief veel dan wel weinig grondwater nodig hebben.

<sup>100</sup> Zie: <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR706717>.

In de subparagrafen hierna wordt voor elk van deze mogelijke maatregelen het instrumentarium beschreven dat ingezet kan worden. Ook hier vraagt elke maatregel om een zorgvuldige voorbereiding, een gedegen onderbouwing en een duidelijk verhaal over de omgang met mogelijke schade als gevolg van de inzet van deze instrumenten om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Voor het schadeaspect wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

#### **4.4.3.1 VERBIEDEN BEPAALDE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN IN NATTE GEBIEDEN**

Via instructieregels kan de provincie gemeenten opdragen om in het omgevingsplan grondgebruik aan te passen en zones aan te wijzen waar gemeenten regels moeten stellen over activiteiten die de waterbeheerdoelstellingen in de weg staan. Bijvoorbeeld zones bij beekdalen, overgangsgebieden, rondom Natura-2000 gebieden of drinkwatergebieden waarbij regels worden gesteld over bijvoorbeeld het gebruik van bestrijdingsmiddelen, de wijze van telen of toepassen van mest.

De provincie kan bijvoorbeeld kiezen voor een instructieregel die gemeenten verplicht om rekening te houden met nadelige effecten van ruimtelijke ontwikkelingen in natte gebieden en in de toelichting bij het omgevingsplan te motiveren hoe zij dat hebben gedaan. Een andere manier is gebruik te maken van een dwingende inhoudelijke instructieregel: op bepaalde locaties (die een hoog risico op vernatting en natschade hebben) mag geen verstedelijking plaatsvinden en mogen geen vitale functies worden ontwikkeld, tenzij de provincie ontheffing van de instructieregel verleent.<sup>101</sup>

#### **4.4.3.2 VERBIEDEN GEWASSEN DIE DE WATERSYSTEEMDOELSTELLINGEN IN DE WEG STAAN**

Via instructieregels kan de provincie gemeenten opdragen om in het omgevingsplan grondgebruik aan te passen en zones aan te wijzen waar gemeenten regels moeten stellen over activiteiten die de waterbeheerdoelstellingen in de weg staan. Bijvoorbeeld zones bij beekdalen, overgangsgebieden, rondom Natura 2000-gebieden of drinkwatergebieden waarbij regels worden gesteld over bijvoorbeeld het gebruik van bestrijdingsmiddelen, de wijze van telen of toepassen van mest. Op zich zou de provincie dit soort regels ook zelf kunnen opnemen in de omgevingsverordening, maar vanwege het ‘subsidiariteitsbeginsel’ ligt een gemeentelijk verbod meer voor de hand. Met een instructieregel van de provincie hierover, regelt de provincie dat dit ook echt gebeurt.

Een gemeente kan ook zelf in het omgevingsplan (zonder provinciale instructieregel) bepaalde activiteiten in het buitengebied helemaal niet toestaan, omdat deze te belastend zijn voor het voor de bodem en het milieu. Denk bij agrarische activiteiten aan de intensieve veehouderij en mestbehandelingsinstallaties, en de teelt van siergewassen of bloembollen op open grond.<sup>102</sup>

Maar bijvoorbeeld ook akkerbouw c.q. bepaalde teelten die veel grondwater vragen (die teelten moeten dan specifiek worden benoemd). Ook kan een gemeente andere grondwateronttrekkende functies verbieden of inperken, al ligt het vanwege de strategische grondwatertaken van de provincie meer voor de hand dat provincies hier met eigen regels komen dan wel met instructieregels richting gemeenten en waterschappen.

<sup>101</sup> Zie voor voorbeeld instructieregels pagina 58 van de *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren*, ministerie BZK (2022).

<sup>102</sup> Zie <https://vng.nl/artikelen/de-geintegreerde-versie-van-de-staalkaarten>, zie artikel 4.82.



#### 4.4.3.3 PARTICULIEREN VERPLICHTEN TOT AFKOPPELEN EN/OF HET BERGEN VAN HEMELWATER

Een gemeente kan regels in het omgevingsplan opnemen over het lozen van afstromend hemelwater of overtollig grondwater op de riolering of in de bodem. Regels die gericht zijn op het afkoppelen van bestaande (schone hemelwater)lozingen van de vuilwaterriolering. De gemeente kan voor een bepaald gebied een lozingsverbod op het openbaar vuilwaterriool vaststellen, met een mogelijkheid om hiervan af te wijken met een omgevingsvergunning.<sup>103</sup>

De gemeente kan in het omgevingsplan ook een vergunningplicht voor het aanbrengen van verharding opnemen. Denk aan het aanleggen van bouwwerken (schuurtje) of verharding in de tuin. De vergunning wordt alleen verleend als het afstromend hemelwater wordt opgevangen in een waterberging. In het omgevingsplan wordt dan ook het toetsingskader opgenomen voor het beoordelen van de vergunningaanvraag: met onevenredige aantasting van de waterhuishoudkundige situatie en ecologische waarden als weigeringsgronden.<sup>104</sup> Omdat verharding van gronden de infiltratiemogelijkheden beperkt – en infiltreren juist wenselijk kan zijn om de grondwaterhoeveelheid ter plekke aan te vullen – kan een gemeente ook een verhardingsverbod dan wel een compensatieverplichting hiervoor opnemen in het omgevingsplan.

Het omgevingsplan kan ook worden ingezet om te zorgen dat waterberging op particulier terrein wordt gerealiseerd. Dat betekent dat perceeleigenaren, met een regel in het omgevingsplan, verplicht worden om actief maatregelen te nemen tegen wateroverlast. De wijze waarop de perceeleigenaar de waterberging vormgeeft, kan de gemeente vrijlaten. De perceeleigenaar kan dan kiezen voor bijvoorbeeld waterberging in open water, een blauw-groen dak, ondergrondse berging of natuurlijke oplossingen in de tuin.<sup>105</sup> De gemeente zou bij deze verplichting tot realisatie van waterberging ook een regel kunnen opnemen dat het opgevangen water zo veel mogelijk wordt hergebruikt of geïnfilteerd (en voor zover dat niet mogelijk is vertraagd af te voeren naar de openbare hemelwaterriolering of openbaar gebied). Bestrijding van droogte is gebaat bij het zo lang mogelijk vasthouden en hergebruiken van opgevangen hemelwater.<sup>106</sup>

Wat dit betreft kan worden geleerd van Vlaanderen in België waar verplichte regenwateropvang heeft geleid tot een substantieel lager drinkwaterverbruik dan in Nederland. In Vlaanderen geldt, om wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen, al langer een verplichting om bij nieuw- en herbouw een hemelwateropvang te realiseren. Sinds 2023 is daar een verplichting bijgekomen. Dit hemelwater moet zoveel mogelijk worden gebruikt voor toilet, schoonmaakwater, de wasmachine en buitengebruik (tuin sproeien e.d.).<sup>107</sup>

#### 4.4.3.4 BESCHERMEN VAN BUFFER-/OVERGANGSZONES

Het gaat hier om het beschermen van buffer-/overgangszones tussen gronden die relatief veel dan wel weinig grondwater nodig hebben. Denk dus aan een zone tussen een natuurgebied (die behoefte heeft aan hoge grondwaterstanden) en landbouwpercelen (met voorkeur

<sup>103</sup> Zie voor voorbeeldregels voor het omgevingsplan pagina 78 en 79 van de *Handreiking Stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet*, ministerie IenW (2021).

<sup>104</sup> Voorbeeldregels staan op pagina 67 van de *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren*, ministerie BZK, (2022).

<sup>105</sup> Voorbeeldregels staan op pagina 71 van de *Handreiking BZK* (2022).

<sup>106</sup> Voorbeeldregels staan op pagina 49 van de *Handreiking BZK* (2022).

<sup>107</sup> Zie hierover ook: Cathy Suykens, Marleen van Rijswijk, Herman Havekes en Bente de Leeuw (red.), 'Waterbeheer in de Lage Landen - een rechtsvergelijking tussen Nederland en Vlaanderen', Koninklijk Nederlands Waternetwerk (KNW), Den Haag, september 2024.

voor een lage grondwaterstand). De gemeente kan in het omgevingsplan regels opnemen ter bescherming van grondwaterstanden in die zone. Via een instructieregel kan de provincie de gemeente dwingen regels te stellen in het omgevingsplan. In deze zone mogen dan geen activiteiten worden verricht die een negatief effect hebben op de grondwaterstand ter plaatse. De ligging en breedte van de zone (digitaal werkingsgebied) moet voldoende ruim worden bepaald om die bescherming te kunnen bieden.

## 4.5 INSTRUMENTARIUM NATUURBESCHERMING

### 4.5.1 BESCHRIJVING GESCHIEDENIS

Het natuurbeschermingsrecht heeft een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt.<sup>108</sup> De eerste wetgeving (eind 19<sup>e</sup> eeuw, eerste helft van de 20e eeuw) had vooral oog voor de bescherming van dieren die nuttig voor ons zijn. Zo had de eerste wet, de Nuttige Dierenwet uit 1880 (aangepast in 1914), dieren die nuttig waren voor de land- en tuinbouw als beschermde soort aangewezen. Bescherming van de natuur op zichzelf was geen doel.

De Natuurbeschermingswet 1967 was de eerste wet die gericht was op de bescherming van natuurgebieden. Ook toen was de reden van die bescherming niet zozeer de waarde van natuur op zichzelf, maar ging het vooral om de waarde die de natuur kon vertegenwoordigen voor de mens. Nederland krijgt dan ruim tien jaar later te maken met internationaal en Europees natuurbeleid, die de regelgeving over natuurbescherming sterk beïnvloeden. Nederland wordt partij bij het Verdrag van Bern<sup>109</sup> en het Verdrag van Bonn (beide getekend in 1979)<sup>110</sup>. Deze twee verdragen zijn omgezet in de Europese Vogelrichtlijn<sup>111</sup> uit 1979 en de Habitatrichtlijn<sup>112</sup> uit 1992. De Vogelrichtlijn heeft tot doel de instandhouding van alle natuurlijk in Europa in het wild levende vogelsoorten. De Habitatrichtlijn is gericht op het waarborgen van de biologische diversiteit in de Europese Unie door de natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten die van Europees belang zijn in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

In het natuurbeschermingsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen soortenbescherming en gebiedsbescherming. Het soortenbeschermingsrecht regelt de bescherming van individuele planten- en diersoorten tegen bepaalde schadelijke handelingen, zoals het verstoren van broedende vogels. Het gebiedsbeschermingsrecht gaat over op de bescherming van natuurgebieden, zoals Natura 2000-gebieden.

De implementatie van de Vogelrichtlijn in Nederland ging moeizaam. De Europese regels hadden in 1982 moeten zijn omgezet in nationale wetgeving. De wetgever kwam laat in actie, na diverse gerechtelijke procedures op nationaal en Europees niveau.<sup>113</sup> Begin jaren negentig van de vorige eeuw werd begonnen met een wijziging van de wetgeving voor de soortenbescherming: de Flora- en faunawet. Deze kwam in de plaats van de Vogelwet 1936, de Nuttige Dierenwet (1914), de Jachtwet (1995) en de Wet bedreigde uitheemse diersoorten

108 A. Nijboer, *Wet natuurbescherming ingevoerd, dit is veranderd* (16 januari 2017), <https://stadszaken.nl/artikel/851/wet-natuurbescherming-ingevoerd-dit-is-veranderd>.

109 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, Bern, 19-09-1979. <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003485/2018-03-08>.

110 Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23-06-1979. <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004769/2006-02-23>.

111 Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

112 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

113 C.J. Bastmeijer en J.M. Verschuuren, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland* (2003), pp. 10-12.

(1975). In 1992 trad de Habitatrictlijn in werking. Dit was aanleiding om ook een wijziging van de Natuurbeschermingswet voor de gebiedsbescherming door te gaan voeren. De Flora- en Faunawet trad in 2002 in werking, de Natuurbeschermingswet 1998 in 2005.

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet werden op 1 januari 2017 vervangen door de Wet natuurbescherming (Wnb). Door de vele wijzigingen en aanvullingen waren de aparte wetten vrijwel onleesbaar geworden, doel van deze wet was om de regels te vereenvoudigen. In deze wet werden gebiedsbescherming, soortbescherming en bosbescherming in afzonderlijke delen behandeld, voortbouwend op de drie vervangen wetten. Deze wet sloot ook beter aan bij de Vogel- en Habitatrictlijn. De provincies werden met de wet voor een groot deel verantwoordelijk voor het natuurbeleid.

#### *Natuurbescherming in de Omgevingswet*

De Wnb en de hierop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zijn volledig opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Het natuurbeschermingsrecht is inhoudelijk grotendeels hetzelfde als onder de Wnb. Natuur is volgens de toelichting bij wet juist één van de belangen die op een volwaardige wijze wordt meegenomen bij de beleidsvorming en regelgeving onder de Omgevingswet.<sup>114</sup> De instrumenten onder deze nieuwe wet kunnen worden ingezet met het oog op de bescherming van de natuur (de omgevingsvisie, het programma, de algemene rijksregels en decentrale regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit). Zo gelden er algemene rijksregels voor Natura 2000-gebieden, beschermde soorten, jacht en houtopstanden. De taken en bevoegdheden liggen, net als onder de Wnb, primair bij de provincies en soms bij het Rijk. De provincies (en in specifieke gevallen het Rijk) verlenen omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora en fauna-activiteiten. Ter bescherming van natuur en landschappen (als onderdeel van het begrip fysieke leefomgeving) bevat de wet algemene en specifieke zorgplichten. De specifieke zorgplicht en de regels ten aanzien van natuur (verboden, vergunningplichten) zijn bestuurs- en strafrechtelijk handhaafbaar.

#### **SPECIFIEKE ZORGPLICHT TER BESCHERMING VAN NATUURGEBIEDEN (ZIE ART. 11.6 BAL)**

Degene die een activiteit verricht die verslechterende of significant versturende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kunnen hebben, en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor het belang ter bescherming van de natuur, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Deze plicht houdt in ieder geval in dat:

- a. voorafgaand aan het verrichten van activiteiten in, of in de directe nabijheid van een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kennis wordt genomen van de informatie in het aanwijzingsbesluit van het gebied over de leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor het gebied is aangewezen en de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen;
- b. wordt nagegaan of op voorhand op grond van objectieve gegevens verslechterende of significant versturende gevolgen kunnen worden uitgesloten;

114 Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 3, p. 6 (MvT bij Aanvullingswet Natuur Omgevingswet).

- c. als die gevolgen niet kunnen worden uitgesloten: wordt nagegaan welke gevolgen de activiteit kan hebben voor de leefgebieden, natuurlijke habitats en habitats van soorten, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen;
- d. alle passende preventieve maatregelen worden getroffen om verslechterende of significant versturende gevolgen, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, voor het betrokken gebied te voorkomen;
- e. tijdens en na het verrichten van de activiteit wordt nagegaan of de getroffen maatregelen de beoogde effecten hebben; en
- f. het verrichten van de activiteit wordt gestaakt, of, als staken van de activiteit redelijkerwijs niet meer mogelijk is, passende herstelmaatregelen worden getroffen als zich, ondanks de getroffen maatregelen, verslechterende of significant versturende gevolgen voordoen voor de leefgebieden, natuurlijke habitats of habitats van soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Er gelden specifieke regels voor Natura 2000-gebieden: de aanwijzing, het opstellen van beheerplannen en de bescherming. Er gelden verbodsbepalingen voor schadelijke handeling voor dieren en planten van beschermde soorten (deze bepalingen zijn direct ontleend aan de Europese richtlijnen en internationale verdragen). Bescherming wordt geboden aan houtopstanden en er geldt een herplantingsplicht bij de kap van houtopstanden van nationaal belang.

Bescherming van het natuurbelang komt bij waterschappen aan de orde bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor wateronttrekkingsactiviteiten of lozingsactiviteiten.<sup>115</sup> Met het peilbeheer heeft het waterschap invloed op de habitats voor soorten (flora en fauna), zowel boven als onder de grond (via optimale grondwaterstand en bodemleven). Bij de vaststelling van het peilbesluit houdt het waterschapsbestuur rekening met alle daarbij betrokken belangen, waaronder natuur. Ook kunnen waterschappen bijdragen aan het versterken van de biodiversiteit via het beheer van dijklichamen en de hoofdwatgangen en de uitvoering van projecten. In de basis komt het er bij de voorbereiding van besluiten en feitelijke werkzaamheden op neer dat ook hier wordt getoetst aan de eerdergenoemde doelstellingen voor het waterbeheer.

#### TIJDLIJN MIJLPALLEN NATUURBESCHERMINGSRECHT

1880-1950	1950-1970	1970-1980	1980-1990
1880: Nuttige Dierenwet	1963: Vogelwet 1967: Natuur-beschermingswet 1967	1975: Wet bedreigde uitheemse diersoorten 1979: Verdrag van Bern, Verdrag van Bonn en Vogelrichtlijn	n.v.t.
1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020 – e.v.
1992: Habitatrichtlijn 1995: Jachtwet	2002: Flora- en faunawet 2005: Nbw 1998	2017: Wet natuurbescherming	2024: Omgevingswet

#### 4.5.2 MAATREGELEN EN INSTRUMENTEN NATUURBESCHERMING

Gebiedsbescherming gaat over de bescherming van natuurgebieden, waaronder Natura 2000-gebieden. Voor deze natuurgebieden geldt een afzonderlijk beschermingsregime. De regels ter bescherming van de Natura 2000-gebieden hebben een Europese oorsprong, en volgen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Zo moeten lidstaten voor bepaalde kwetsbare vogelsoorten en trekvogels speciale beschermingszones aanwijzen (art. 4

<sup>115</sup> Ministerie BZK, *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren* (2022), p. 20 en H.J. M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 618.

Vogelrichtlijn). En de Habitatrichtlijn verplicht tot aanwijzing van speciale beschermingszones in verband met de totstandbrenging van een coherent Europees ecologisch netwerk: de Natura 2000-gebieden. Hiervoor moeten instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld en moeten beschermingsmaatregelen worden getroffen (art. 4 Vogelrichtlijn en art. 6 Habitatrichtlijn). In Nederland zijn 162 Natura 2000-gebieden aangewezen.<sup>116</sup> De minister van LNV wijst deze gebieden aan en stelt daarbij instandhoudingsdoelstellingen vast (art. 2.44 lid 1 Ow). Als een gebied is aangewezen maakt de provincie een beheerplan of, voor rijkswateren die als Natura 2000-gebied gelden, Rijkswaterstaat. Hierin staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor dat gebied te halen en wie dat doet.

De Omgevingswet kent, ter bescherming van de natuur, regels voor activiteiten die significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, zogenoemde Natura 2000-activiteiten. Een Natura 2000-activiteit is “een activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied” (art. 1.1 Ow).<sup>117</sup> Een grondwateronttrekking of een verlaging van het oppervlaktewaterpeil kan zo’n project zijn. Voor een Natura 2000-activiteit is meestal een omgevingsvergunning nodig (art. 5.1 lid 1 sub e Ow). Er kunnen gevallen zijn die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, deze staan in paragraaf 11.1.2 van het Bal. Sowieso geldt ook de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 Bal die in de paragraaf hiervoor is beschreven.

Voor plannen of projecten die mogelijk significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben, moet eerst een ‘passende beoordeling’ plaatsvinden (art. 16.53c Ow). Die beoordeling moet zekerheid geven dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. In dat geval kan vergunningverlening plaatsvinden (art. 8.74b Bkl). Voorbeeld van een project dat hieronder valt is lelieteelt, die gepaard gaat met onttrekkingen van grondwater en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.<sup>118</sup>

#### *Concrete betekenis voor aanpak gevolgen van droogte*

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn is zeer bepalend voor de regels over de bescherming van natuurgebieden. Dit artikel vormt het beoordelingskader voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Het verplicht tot het nemen van behoud- en herstelmaatregelen om een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de habitats en soorten waarvoor deze gebieden zijn aangewezen. Ook moeten er passende maatregelen worden getroffen zodat de kwaliteit van habitats en de soorten in deze gebieden niet verslechteren en er geen significante effecten optreden voor de soorten waarvoor deze gebieden zijn aangewezen (verslechteringsverbod).

Deze regels zijn ook voor waterbeheerders van belang. Dit blijkt uit een arrest van het Europese Hof van Justitie van 24 juni 2021. Spanje werd veroordeeld vanwege het niet voldoen aan verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Er was sprake van achteruitgang van de habitats in het beschermde natuurgebied Doñana in het zuidwesten van

<sup>116</sup> Zie: <https://www.natura2000.nl/gebieden>.

<sup>117</sup> De wet of de Habitatrichtlijn heeft geen omschrijving of definitie van de begrippen plan of project. De uitleg en toepassing van deze begrippen moeten plaatsvinden aan de hand van de richtsnoeren van de Europese Commissie en jurisprudentie over dit onderwerp. Voorbeelden zijn: uitvoering van bouwwerken, ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, ontginning, veehouderij en gemotoriseerde strandexcursies. Zie: P. Herder (ea.), *Handboek Natuurbechermingsrecht* (2017), p. 43-45.

<sup>118</sup> Rechtbank Noord-Nederland 18-06-2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick en K. Bastmeijer.

Spanje door grootschalige (illegale) grondwateronttrekkingen voor de fruitteelt.<sup>119</sup> Spanje schendt artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn. De Commissie heeft aangetoond dat het waarschijnlijk is dat de grondwateronttrekkingen hebben geleid tot een achteruitgang van de beschermde habitats in de beschermde gebieden, en dat Spanje geen passende maatregelen heeft genomen om deze achteruitgang te voorkomen.

Bepaald geen onbeduidende uitspraak omdat eruit volgt dat overheden *direct* maatregelen moeten nemen om verdroogde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden zoals aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn) te herstellen. Met welke maatregelen is aan hen – beleidsvrijheid is een groot goed - maar het spreekt voor zich dat in relatie tot de bestrijding van droogte, en hier heel concreet door menselijk handelen ontstane verdroging van Europees beschermde natuurgebieden, het onttrekkingenbeleid opnieuw (en snel dus) tegen het licht gehouden moet worden. Typisch een omstandigheid die ook voor grondwateronttrekkers een signaal is dat er op veel plekken in Nederland niet op dezelfde wijze gebruik van het grondwater gemaakt kan blijven worden. Herziening van het natuurbeschermings- en ook het onttrekkingenbeleid is nodig (verplicht) en dat maakt bijvoorbeeld dat het natuurbelang voortaan zwaarder zal moeten meewegen in de belangenafweging.<sup>120</sup> Hetzelfde geldt naar ons idee ook voor het peilbeheer voor zover dat van invloed is op het natuurbelang.

## 4.6 CRUCIAAL VOOR MAATREGELEN: VERANKERING IN BELEID EN ZORGVULDIGE IMPLEMENTATIE

### 4.6.1 INLEIDING: GEDEGEN BELEID CRUCIAAL

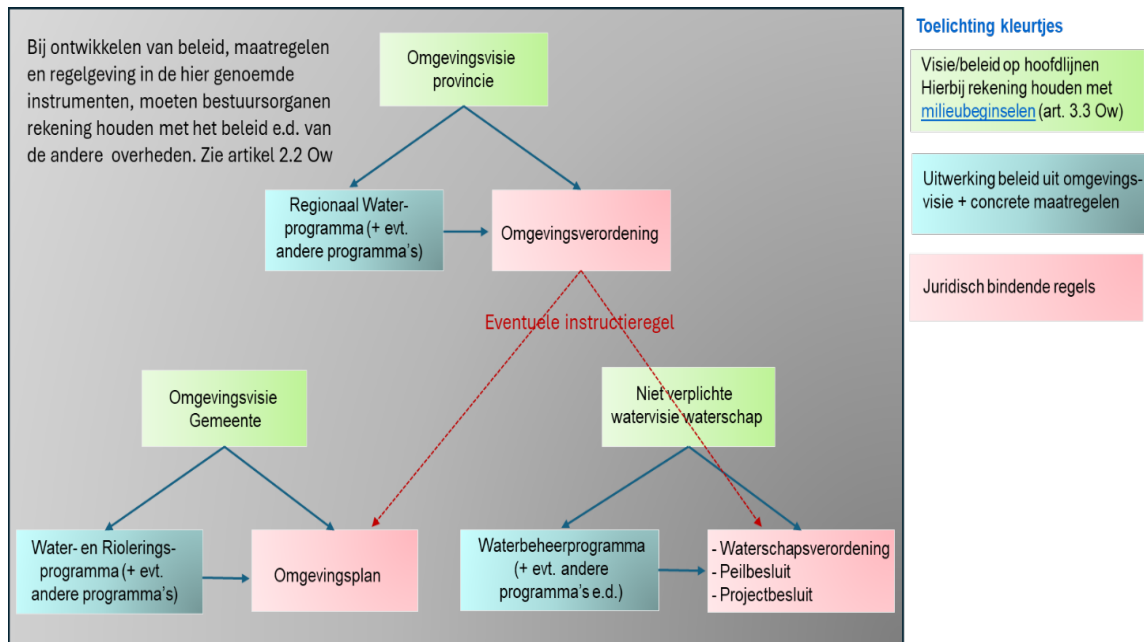
Voor de feitelijke inzet van instrumenten zoals in de vorige paragrafen genoemd is een gedegen beleidsmatige onderbouwing nodig. Het te voeren beleid volgt uit het waterbeheerprogramma van het waterschap en eventueel andere beleidsdocumenten zoals een watervisie of een Nota peilbeheer of iets dergelijks. Daarbij komt, zowel op water-, ruimtelijke ordenings- als natuurbeheer, met name ook veel betekenis toe aan het beleidsinstrumentarium van de andere overheden: Rijk, provincies en gemeenten. Zonder een gedegen beleids- onderbouwing zullen maatregelen van een waterschap niet snel 'Raad-van-State-proof' zijn. Daarbij is dan de kans ook veel groter dat er flinke (aantallen) schadeclaims zullen komen. Het verhaal is simpel: hoe zorgvuldiger aan de voorkant werk wordt gemaakt van de inzet van maatregelen, des te kleiner de kans op succesvolle schadeclaims. En dat kan een waterschap, zonder al te grote juridische risico's te lopen, niet alleen.

In deze paragraaf wordt concreet gemaakt wat dan van belang is, te beginnen met het waterbeheerprogramma van de waterschappen. Uitgangspunt is immers dat zij concreet werk willen maken van de droogteproblemen. Daarna worden de andere kerninstrumenten zoals afgebeeld in onderstaande figuur 4.1 in het verhaal betrokken. Reden hiervoor is dat bedacht moet worden dat waterschappen bij het formuleren van hun beleid en maatregelen rekening moeten houden met het beleid van Rijk (zie hoofdstuk 3), provincies en ook gemeenten. Dat volgt uit het afstemmingsartikel 2.2 van de Omgevingswet. Hierbij is van belang te benadrukken dat het beleid van Rijk en provincies als strategisch waterbeheerders en ook ruimtelijke ordenaars kaderstellend is voor de waterschappen. Ook aan het natuurbeschermingsbeleid komt hierbij betekenis toe nu natuur een van de belangen is waarmee waterschappen rekening moeten houden bij het voorbereiden van besluiten.

<sup>119</sup> H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 623.

<sup>120</sup> Dat natuur een mee te wegen belang is - ook bij een ambtshalve wijziging van een grondwateronttrekkingsvergunning - blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 17 juli 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4910, AB 2023/247 met annotatie van H.F.M.W. van Rijswijk en J.J.H. van Kempen plus MenR 2023/97 met annotatie van P.E. Lindhout.

FIGUUR 4.1 REGIONALE INSTRUMENTEN EN ONDERLINGE RELATIES PROVINCIE, GEMEENTE EN WATERSCHAP



#### 4.6.2 BELEIDSMATIGE VERANKERING IN HET WATERBEHEERPROGRAMMA

Beleids(koers)wijzigingen aankondigen en concreet maken in het waterbeheerprogramma (Wbp) is belangrijk. Van belang is ook dat dit gebeurt in nauwe samenwerking en afstemming met provincie (en gemeente). Dat vergroot de kans dat de uiteindelijke inzet van maatregelen (zoals het nemen van een peilbesluit) als 'niet onredelijk' te bestempelen valt.<sup>121</sup> Behalve in het Wbp, kan een waterschap dit ook in een overigens niet verplichte watervisie of een ander beleidsplan. In het waterbeheerprogramma moeten waterschappen het beleid uitwerken voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van het regionale watersysteem.

Het is van belang na te gaan wat er in het Wbp 2021-2027 en andere openbare programma's of beleidsnota's van het waterschap staat over de aanpak van droogte (en verdroging). Is duidelijk omschreven wat het probleem is, wat het waterschap wil bereiken en welke waterhuishoudkundige doelen hiermee worden bereikt (gegeven de wettelijke taken van het waterschap)? Is anders gezegd beleidsmatig nader uitgewerkt wat er in de omgevingsvisies e.d. op hoofdlijnen is verwoord? Zo niet, dan is het van belang dat er een beleidsmatige onderbouwing komt van het waterschap, die aandacht besteedt aan deze vragen.

Dat de aanpak van de gevolgen van droogte een beleidsonderwerp is, zal uit de meeste Wbp's (2012-2027) van de waterschappen wel blijken. Van belang is dat uit het Wbp blijkt welk beleid wordt gevolgd en welke maatregelen nodig zijn in relatie tot de droogteproblematiek. Zijn deze maatregelen voldoende concreet omschreven - wat is waar nodig, op welke wijze, met welke type maatregel en op welke termijn? Het staat ieder bestuursorgaan vrij om beleid te maken over haar taken en bevoegdheden. Dat moet zo concreet mogelijk zijn, op gebiedsniveau, om naar buiten toe aan te geven wat er staat te gebeuren in de planperiode (van zes jaar). Alleen dan immers kunnen bewoners, bedrijven, natuurbeschermingsorganisaties en anderen hier rekening mee houden, en hierop ook worden aangesproken.

121 P. de Putter, *Peilbeheer als middel om bodemdaling in veengebieden terug te dringen*, Ministerie LNV/ STOWA, 2020, p. 17 en 18.

*Beleidscyclus Omgevingswet*

Deze beleidsmatige aanpak past in de beleidscyclus onder de Omgevingswet.<sup>122</sup> De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties dat overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken, daartoe beleid formuleren, deze vast te leggen en uit te voeren via de inzet van verschillende instrumenten, toezien op de naleving daarvan en monitoring. De beleidscyclus kent verschillende fasen: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

Waterschappen moeten dus bijvoorbeeld echt concreet maken dat er een koerswijziging gevolgd wordt op het gebied van het peilbeheer, grondwateronttrekkingen en drainages. Ook moet duidelijk zijn waar (grond)water langer vastgehouden en geborgen zal worden om de nadelige gevolgen van droogte, mede in relatie tot de toenemende kans op wateroverlast, zoveel mogelijk te beperken. Een uiteindelijk peilbesluit of een herziening van onttrekkingsvergunningen en algemene regels voor het onttrekken van grondwater (incl. drainage), alsook herinrichting van het watersysteem zou geen verrassing meer mogen zijn op het moment dat deze maatregelen in voorbereiding komen.

#### 4.6.3 **CRUCIAAL: RUGDEKKING VOOR WATERSCHAPSBELEID DOOR RIJK EN PROVINCIES**

Het waterbeheerprogramma vormt de uitwerking van het beleid dat is opgenomen in de omgevingsvisies en programma's van Rijk, provincies (en in mindere mate gemeenten). En waarschijnlijk ook de visie - op het toekomstige beheer van watersystemen - van het waterschap zelf. Menig waterschap heeft een dergelijke visie, hoe dan ook genoemd ('blauwe omgevingsvisie').

Als een waterschap werk wil maken van de aanpak van de droogteproblematiek, is steun van andere overheden onontbeerlijk en zelfs randvoorwaardelijk. Idealiter versterken de verschillende instrumenten (omgevingsvisies, programma's en verordeningen) elkaar en volgen waterschapsmaatregelen logischerwijs uit de door de algemene democratie gemaakte concreet gemaakte keuzes. Het voortouw ligt hier bij Rijk en provincies als strategisch waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars. Als zij in hun RO- en waterinstrumentarium werk maken van het droogtevraagstuk (richting aangeven en daarbij zeker ook wijzen op aanstaande wijziging van het peilbeleid, herziening grondwateronttrekkingenbeleid e.d.), geeft dit waterschappen belangrijke input om hun instrumentarium in te kunnen zetten. Idealiter is het Wbp-beleid een afgeleide van het overige (integrale) overheidsbeleid dat het algemeen belang moet dienen. Het algemeen belang is hier in het bijzonder ook weer het blijven zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu waarvoor de overheden een gezamenlijke opdracht hebben (art. 21 Grondwet).

Rugdekking is belangrijk en draagt bij aan het concreet maken van het zorgvuldigheidsbeginsel (alle belangen serieus nemen en meewegen). Zo kan het functionele waterbeheer goed worden ingebed in het randvoorwaardelijke beleid van de algemene democratie. Van belang is dan wel dat er met name Rijksbeleid en provinciaal beleid is om wat aan de gevolgen van droogte te doen. Het is aan de waterschappen om in hun Wbp goed aan te geven wat er op Rijks- en provinciaal is bedacht en besloten. Als er geen helder strategisch beleid is, dan is het aan de waterschappen om hierover het gesprek te voeren met Rijk (via de Unie van Waterschappen) en de 'eigen' provincies. Zonder rugdekking wordt het niks.

122 MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 21-25.



*Belang van het hebben van langetermijnperspectief*

Het is belangrijk dat betrokken partijen, waaronder waterschappen, maar natuurlijk ook de perceelseigenaren (zoals bewoners, natuurterreinbeheerder en boeren), duidelijkheid hebben over de gevolgen van droogte en het langetermijnperspectief. Daarbij moet de aanpak van droogte ('waterschaarste zoveel mogelijk voorkomen') in relatie worden gebracht met het tevens zoveel mogelijk willen voorkomen van wateroverlast (door extreme regen en langere nattere perioden). Dat volgt immers uit de doelstellingen voor het te voeren waterbeheer.

Rijk, provincies en gemeenten moeten elk een omgevingsvisie opstellen dan wel hebben deze al.<sup>123</sup> Die visies moeten worden afgestemd met onder andere de waterbeheerders. Juist deze omgevingsvisies – hoewel deze slechts een zelfbindend karakter hebben, ofwel niet in rechte afdwingbaar zijn – bieden kansen in de strijd tegen de gevolgen van droogte (en andere vraagstukken). Het is aan de organen van de algemene democratie te beslissen of men droogte hierin een plek wil geven. Evident is dat water- en RO-beleid niet los van elkaar gezien kunnen worden. De omgevingsvisies vormen de opmaat voor de water- en RO-programma's en eventuele nadere regelgeving in verordeningen, waaronder de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Zoals tot 2024 de water-, milieu- en ruimtelijke ordeningsplannen medeleidraad vormden voor het door waterschappen te voeren watersysteembeheer, zijn dat onder de Omgevingswet de omgevingsvisies en de daarvan afgeleide programma's.

**4.6.4 CRUCIAAL: EXTRA AANDACHT VOOR VOORBEREIDING EN IMPLEMENTATIE**

Waterschappen zijn zeer ervaren met het op- en vaststellen van peilbesluiten. Zij maken hierbij gebruik van eigen beleidsregels zoals een Nota Peilbeheer of iets wat hierop lijkt. Het is raadzaam deze na te lopen op de voorgenomen wijziging van het peilbeleid en te actualiseren. Is de aanpak van droogte een duidelijk geformuleerd doel, inclusief onderbouwing etc. zoals hiervoor aangegeven?

In vergelijking echter met de staande praktijk is het bij het voorbereiden van peilbesluiten zoals hier bedoeld vooral ook van belang zoveel mogelijk kwantitatief (in euro's) te onderbouwen (aannemelijk te maken) dat het blijven volgen van bijvoorbeeld de bodemdaling ondoelmatig is c.q. tot maatschappelijk te hoge waterschapslasten leidt. Gemotiveerd moet worden dat de grenzen aan de wijze waarop het peilbeheer sinds jaar en dag is gevoerd, bereikt zijn. Onderbouwd moet worden waarom de landbouw geen optimale drooglegging meer geboden kan worden. Van belang is wel dat de onderbouwing specifiek voor het betreffende peilvak(ken) wordt gegeven. Het volstaat niet zich enkel te baseren op algemene onderzoeksrapporten of studies uit andere gebieden. Wees zo concreet mogelijk en motiveer de noodzaak van maatregelen heel goed!

Hetzelfde geldt als het grondwateronttrekkingenbeleid wordt aangescherpt of als werk wordt gemaakt van de andere genoemde maatregelen. Strategisch zijn hierbij de omgevingsvisie en het Rwp van de provincies van belang die op hun beurt weer rekening houden met het Rijksbeleid (NOVI en het Nwp).

**OMGAAN MET VOORZIENBARE SCHADE**

Het evenredigheidsbeginsel van de Awb vereist dat bij bijvoorbeeld een peilwijziging voorzienbare schade zoveel mogelijk gemitigeerd moet worden door technische en/of financiële maatregelen, rekening houdend met het normale maatschappelijk risico dat voor eigen

<sup>123</sup> Rijk en provincies hebben al een omgevingsvisie, menig gemeente ook. Gemeenten die nog geen omgevingsvisie hebben vastgesteld, hebben tot 1 januari 2027 om een eigen visie vast te stellen,

rekening komt. Omdat een nieuw peilbesluit dat wordt vastgesteld om een bestaand oppervlaktewaterpeil te fixeren of zelfs te verhogen een grote impact kan hebben op de omgeving (met name landbouwbedrijven), is het zaak om beleidsmatig te voorzien in voldoende aanpassingsmaatregelen. Ingelanden moeten zich tijdig kunnen voorbereiden op dat wat komen gaat (zie het gestelde hiervoor). Wat dat betreft is het van belang een voldoende lange overgangperiode te regelen voor landgebruikers, om zich aan te kunnen passen aan het nieuwe peilbeleid. Eventueel kan er bestuurlijk aanvullend voor gekozen worden om, in samenwerking met anderen (bijvoorbeeld provincie en gemeente), een tijdelijke subsidie-/stimuleringsregeling te ontwikkelen om de transitie wat gemakkelijker te maken.

Zo'n overgangs- of transitieperiode kan bijvoorbeeld aansluiten bij de planperiode (zes jaar) en de door Rijk en/of provincies gestelde doelstellingen voor (bijvoorbeeld) 2030 e.v. In het nieuwe waterbeheerprogramma dan wel in een tussentijds programma (als aanvulling op het bestaande Wbp) moet duidelijk worden gemaakt wanneer en hoe het nieuwe beleid wordt geëffectueerd en hoe wordt omgegaan met bestaande activiteiten die niet (langer goed) passen in de nieuwe koers. In dit verband is er ook veel voor te zeggen om feitelijke peilveranderingen geleidelijk door te voeren (wanneer de effecten hiervan daartoe aanleiding geven). Dit geeft bedrijven e.d. net wat meer gelegenheid zich aan te passen dan wanneer een bestaand peil in één keer wordt verhoogd. Zo kan de omgeving geleidelijk wennen aan de nieuw te creëren situatie. Een geleidelijke implementatie van het uiteindelijke streefpeil is ook zorgvuldiger. Bedenk hierbij dat uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook van toepassing zijn bij feitelijke maatregelen i.e. peilveranderingen (art. 3.1, tweede lid, Awb). Burgers, bedrijven en andere organisaties voldoende gelegenheid geven zich te kunnen aanpassen, is ook van belang voor de behandeling van eventuele schadeverzoeken. Hoofdstuk 5 gaat nader in op het schadeaspect.

#### *Mogelijkheid om individueel af te wijken*

Veel waterschapsverordeningen kennen de mogelijkheid om als perceeleigenaar/-gebruiker een eigen peil in te stellen, mits hiervoor een vergunning wordt verleend.<sup>124</sup> Voorstelbaar is dat waterschappen deze veelal nog geboden regeling heroverwegen. Zo zou de peilafwijkvergunning voor bepaalde tijd verleend kunnen worden om perceelseigenaren en-gebruikers de tijd te geven zich aan te passen aan een beleidsmatig aangekondigde peilverhoging.

#### **TOT SLOT**

Zeker als de noodzaak van de droogtemaatregelen goed wordt onderbouwd en er redelijke voorwaarden worden gecreëerd om zich als potentieel gelaedeerden te kunnen aanpassen, zal dit van invloed zijn bij de beoordeling van eventuele schadeclaims. Gebruikers van water moeten er immers rekening mee houden dat de bescherming van het watersysteem (tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten) op een bepaald moment kan leiden tot een beperking van gebruiksmogelijkheden. Verdedigbaar is dat eventuele schade als gevolg hiervan (grotendeels) te scharen is onder het 'normaal maatschappelijke risico'. Hierop gaat hoofdstuk 5 nader in.

<sup>124</sup> Vgl. hierover uitvoerig: F.A.G. Groothuijse en J. Kevelam, Peilbeheer op peil. De verhouding tussen het peilbesluit en de watervergunning voor peilafwijkingen, MenR 2016/137, p. 794-804.

## 4.7 CONCLUSIE

Er zijn heel wat juridische instrumenten om de nadelige gevolgen van de bestrijding van droogte zoveel mogelijk te voorkomen. Zo kan, naast het typische waterbeheerinstrumentarium (dat de waterschappen ter beschikking staat), ook met het ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium en de natuurbeschermingswetgeving werk worden gemaakt van deze doelen. Van belang hierbij is te bedenken dat de wettelijk verankerde doelstellingen voor het watersysteembeheer nadrukkelijk gelden voor alle overheden. De zorg voor het watersysteem staat centraal, daarbij rekening houdend met de van het te voeren waterbeheer afhankelijke belangen zoals die van de natuur, wonen, infrastructuur en landbouw. De doelen voor het waterbeheer zijn van belang bij het formuleren van beleid en zeker ook bij het voorbereiden en nemen van besluiten.

Van geval tot geval vraagt de inzet van beleids- en uitvoeringsinstrumenten om een zorgvuldige belangenafweging, waarbij het gewicht dat aan de belangen wordt toebedacht in de tijd kan wijzigen. De wereld van nu is anders dan die van decennia geleden. Het is aan overheden, maar ook aan particulieren steeds in te spelen op nieuwe feiten en omstandigheden. Ook droogte is een omstandigheid die om aanpassing van eenieder vraagt, waarbij de aanpak hiervan in nauwe samenhang moet worden bekeken met het vrijwel tegelijkertijd kunnen voorkomen van wateroverlast. Overheden hebben bij wet de taak gekregen het beheer zowel te richten op het zoveel mogelijk voorkomen van wateroverlast als waterschaarste, daarbij rekening houdend met de verschillende van het waterbeheer afhankelijke maatschappelijke functies (doelstelling 1 en 3).

De veranderingen van de laatste decennia hebben ook tot juridische vernieuwingen geleid, uiteindelijk samenkomend in het nu geldende stelsel van de Omgevingswet. Hoewel veel min of meer hetzelfde is gebleven, biedt dit stelsel ook nieuwe mogelijkheden. In de strijd tegen de nadelige gevolgen van droogte, springen wat dat betreft de verplichte omgevingsvisies in het oog, alsook de mogelijkheden van het gemeentelijke omgevingsplan. Bij het ontwikkelen van de eigen omgevingsvisie is het aan Rijk, provincies en gemeenten rekening te houden met een viertal milieubeginselen die ook voor het beheer van watersystemen betekenis hebben. Waterschappen doen er dan ook goed aan hier hun inbreng te leveren! Vanuit de omgevingsvisies vindt regionaal doorwerking plaats naar de programma's en de juridisch bindende omgevingsverordening, het omgevingsplan en de waterschapsverordening. In vergelijking met het vroegere bestemmingsplan, biedt een omgevingsplan meer mogelijkheden om activiteiten te reguleren, zelfs te verbieden.

### DROOGTEMAATREGELEN EN INSTRUMENTARIUM

Uitgaand van de in hoofdstuk 2 beschreven maatregelen om de nadelige gevolgen van droogte (verdroging hieronder begrepen) zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, zijn in dit hoofdstuk de juridische instrumenten toegelicht om werk te maken van die grondwaterstandverhogende maatregelen. Inzet hiervan moet altijd plaats vinden in het licht van de taak en de doelstellingen voor het waterbeheer, alsook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's). In tabel 4.2 zijn per maatregel de inzetbare instrumenten benoemd. Daarbij is kort aangegeven wat hier voor de waterschappen van belang is om rekening mee te houden. De slotkolom vermeldt de mogelijk nadelige gevolgen – wateroverlast en mogelijk natschade – voor derden.

TABEL 4.2 OVERZICHTSTABEL MAATREGELEN EN INSTRUMENTARIUM

Nr	Maatregel	Instrument	Belangrijk voor het waterschap	Belangrijk voor derden
<b>Waterbeheer</b>				
1	Peilverhoging oppervlaktewater	Wijzigen peilbesluit	<ol style="list-style-type: none"> <li>Herzie beleid voor peilbeheer (in Wbp) en heroverweeg het beleid voor de mogelijkheid van een individuele peilafwijkvergunning.</li> <li>Houd rekening met eigen beleid, Wbp en beleidsdocumenten en regelgeving van Rijk, provincie(s) en gemeenten.</li> <li>Houd rekening met alle belangen, waaronder het natuurbelang.</li> <li>Zorg voor beleidsmatige 'rugdekking' van andere overheden.</li> <li>Voer bij de voorbereiding van een peilbesluit een doelmatigheidstoets uit.</li> <li>Neem eventuele instructieregels omgevingsverordening in acht.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(Grond)wateroverlast en/of natschade voor perceels-/gebouw-eigenaren</li> <li>Mede te beschouwen in samenhang met eventueel geldende wateroverlast-normen</li> </ol>
		Wijzigen streefpeil	Idem als hierboven onder 1 en 2	
2	Beperking of beëindiging van grondwater-onttrekkingen	Waterschapsverordening <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifieke zorgplicht</li> <li>• Algemene regels</li> <li>• Vergunningplicht</li> </ul> Nb: Omgevingsverordening voor onttrekkingen waarvoor provincie bevoegd gezag is	<ol style="list-style-type: none"> <li>Herzie beleid voor onttrekkingen (in Wbp).</li> <li>Zorg voor beleidsmatige 'rugdekking' van andere overheden.</li> <li>Scherp waar nodig vergunningen aan.</li> <li>Scherp de algemene regels (incl. specifieke zorgplicht) voor onttrekkingen aan.</li> <li>Scherp de beoordelingsregels en eventuele beleidsregels aan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Omzetschade voor onttrekkers.</li> <li>Grondwateroverlast en/of -schade in omgeving.</li> </ol>
3	Structureel infiltreren van water in de bodem, ter aanvulling van het grondwater	Aanleg is in de regel een feitelijke maatregel (zonder specifiek besluit). Van toepassing zijn de algemene zorgplicht (Ow) en specifieke zorgplicht (waterschapsverordening of omgevingsplan). Infiltratie kan actief worden geregeld in de waterschapsverordening <sup>125</sup> of in omgevingsplan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Overweeg beleid voor aanleg en gebruik van infiltratievoorzieningen (in Wbp)</li> <li>Zorg voor beleidsmatige 'rugdekking' van andere overheden.</li> <li>Overweeg regulering in waterschapsverordening.</li> <li>Kies voor de ruime definitie van grondwater (uit vroegere Waterwet)</li> </ol>	Grondwateroverlast en mogelijk schade voor grond-/gebouweigenaren.
4	Beperking of beëindiging mogelijkheden drainage	Waterschapsverordening <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifieke zorgplicht</li> <li>• Algemene regels</li> <li>• Vergunningplicht</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Herzie beleid voor aanleg en gebruik van drainagevoorzieningen (in Wbp)</li> <li>Zorg voor beleidsmatige 'rugdekking' van andere overheden.</li> <li>Scherp waar nodig vergunningen aan</li> <li>Scherp algemene regels (incl. specifieke zorgplicht) aan</li> <li>Scherp beoordelingsregels (en beleidsregels) aan</li> <li>Kies voor de ruime definitie van grondwater (uit vroegere Waterwet)</li> </ol>	Grondwateroverlast en mogelijk schade voor grond-/gebouweigenaren.

125 Als het waterschap deze activiteit regelt in de waterschapsverordening, is er sprake van een wateractiviteit. Dit is namelijk in de Omgevingswet gedefinieerd als een "beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk, stortingsactiviteit op zee, wateronttrekkingsactiviteit of, voor zover het gaat om een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarover die verordening regels bevat" (onze cursivering).

Nr	Maatregel	Instrument	Belangrijk voor het waterschap	Belangrijk voor derden
5	Herinrichting watersysteem	Vergunning eigen dienst (VED) of projectbesluit & Aanpassen legger na project-uitvoering	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Herzie beleid voor de inrichting van het watersysteembeheer (in Wbp)</li> <li>2. Zorg voor beleidsmatige 'rugdekking' van andere overheden.</li> <li>3. Kies voor de VED, tenzij er veel belangen in het geding zijn. Kies dan voor het projectbesluit met projectprocedure.</li> <li>4. Pas na realisatie, waar relevant, de legger aan. Pas indien nodig ook het werkingsgebied aan in de waterschapsverordening.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. (grond)wateroverlast en zelfs natschade voor perceels-/gebouwenaren</li> <li>2. Mede te beschouwen in samenhang met eventueel geldende wateroverlast-normen</li> </ol>
<b>Ruimtelijke ordening</b>				
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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Omzetschade grondgebruikers</li> <li>2. Transitiekosten (i.v.m. aanpassen aan nieuwe functie)</li> </ol>
2	Verbieden bepaalde gewassen	Omgevingsplan, evt. via provinciale instructieregel	Idem	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Omzetschade grondgebruikers</li> <li>2. Transitiekosten (i.v.m. aanpassen aan nieuwe functie)</li> </ol>
3	Particulieren verplichten tot afkoppelen en/of het bergen van hemelwater	Omgevingsplan, evt. via provinciale instructieregel	Idem	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meer kans op grondwater- of hemelwateroverlast</li> </ol>
4	Beschermen van buffer-/overgangszones	Omgevingsplan, evt. via provinciale instructieregel	Idem	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Omzetschade grondgebruikers</li> <li>2. Transitiekosten (i.v.m. aanpassen aan nieuwe functie)</li> </ol>
<b>Natuurbescherming</b>				
1	Herstellen Natura 2000-gebieden	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Natuurbeheerplan</li> <li>2. Passende beoordeling</li> <li>3. Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit</li> <li>4. Specifieke zorgplicht (art. 11.6 Bal)</li> <li>5. Peilbesluit</li> <li>6. Provinciale instructieregels m.b.t. regulering grondwater-onttrekkingen en peilbesluit/streef-peilen</li> </ol>	<p>Provincie is opsteller van het natuurbeheerplan voor Natura 2000-gebieden. Ook is zij bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit.</p> <p>Van belang dat waterschap en provincie het onttrekkingenbeleid op elkaar afstemmen.</p> <p>Waterschap is bevoegd gezag voor een eventueel peilbesluit, maar de verplichting tot het vaststellen hiervan bepaalt de provincie in de omgevingsverordening.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Omzetschade voor onttrekkers van grondwater als onttrekkingen worden beperkt</li> <li>2. Kans op grondwateroverlast als onttrekkingen worden beperkt</li> <li>3. Wijziging van een peilbesluit kan tot wateroverlast / schade leiden (bij verhoging van het peil van het oppervlaktewater).</li> </ol>
2	Overige natuurgebieden	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Specifieke zorgplicht (art. 11.6 Bal)</li> <li>2. Peilbesluit</li> <li>3. Provinciale instructieregels m.b.t. regulering grondwater-onttrekkingen en peilbesluit/streef-peilen</li> </ol>	<p>Waterschap is bevoegd gezag voor een eventueel peilbesluit, maar de verplichting tot het vaststellen hiervan bepaalt de provincie in de omgevingsverordening.</p> <p>Waterschap moet eventuele instructieregels in de omgevingsverordening in acht nemen.</p>	<p>Wijziging van een peilbesluit kan tot wateroverlast / schade leiden (bij verhoging van het peil van het oppervlaktewater).</p>

**CRUCIAAL VOOR MAATREGELEN: VERANKERING IN BELEID EN ZORGVULDIGE IMPLEMENTATIE**

Voor de feitelijke inzet van instrumenten is een zorgvuldige en goed onderbouwde beleidsmatige onderbouwing nodig. Idealiter wordt hiervoor het waterbeheerprogramma gebruikt. Daarbij moet worden aangegeven hoe met mogelijke schade wordt omgegaan. Van belang is ook dat dit gebeurt in nauwe samenwerking en afstemming met provincies en gemeenten. Met hun omgevingsvisies en programma's – ook die op het terrein van de ruimtelijke ordening en natuurbescherming – houden waterschappen rekening met het ontwikkelen van het eigen beleid. Rugdekking van andere overheden, waaronder ook de nationale omgevingsvisie (NOVI), het nationaal waterprogramma en het deltaprogramma van het Rijk is voor elk waterschap belangrijk.

Als het huidige Wbp 2021-2027 basis mist voor de droogtemaatregelen, dan is van belang dat de volgende versie van het Wbp die basis gaat bieden. Dat moet zo concreet mogelijk, zodat ingezetenen hierop worden voorbereid en zelf ook gelegenheid hebben om maatregelen te nemen. Daarbij past een voldoende lange overgangperiode. Een en ander is met name ook van belang voor de behandeling van eventuele schadeverzoeken. Daarop gaat hoofdstuk 5 nader in.

# 5

## OMGAAN MET NATSCHADE ALS GEVOLG VAN DROOGTEBESTRIJDING

### 5.1 INLEIDING

Maatregelen om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te beperken dan wel verdroging van natuurgebieden te bestrijden kunnen voor derden tot wateroverlast en daardoor natschade leiden. Wateroverlast is een vorm van hinder; deze hoeft niet per se tot schade te leiden bij een derde (zie hiervoor nader hoofdstuk 2). Door bijvoorbeeld de grondwaterstand te verhogen is er een grotere kans op natschade ingeval van wateroverlast.

In dit hoofdstuk staat de mogelijke natschade als gevolg van door de overheid voorgenomen anti-droogtmaatregelen centraal. De focus ligt hierbij op rechtmatig overheidshandelen, ofwel bestuursrechtelijke besluiten en maatregelen die op rechtmatige wijze worden voorbereid en genomen. Wie schade lijdt als gevolg hiervan kan hiervoor een beroep doen op de algemene nadeelcompensatieregeling van Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), daarbij rekening houdend met de specifieke schadevergoedingsregeling van Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

#### *Leeswijzer*

In paragraaf 5.2 is de schadevergoedingsregeling voor rechtmatig overheidshandelen beschreven, met name ook hoe de regeling van de Awb en die van de Ow zich tot elkaar verhouden (par. 5.2.1). Bij deze beschrijving is veel aandacht voor schade die tot het zogenoemde ‘normale maatschappelijke risico’ (of bedrijfsrisico) behoort (par. 5.2.2). Ook wordt stilgestaan bij de factoren die van invloed zijn op de hoogte van de uit te keren vergoeding (par. 5.2.3).

Goed bedacht moet worden dat de inhoud van paragraaf 5.2 van betekenis is voor alle in dit rapport genoemde en ook in dit hoofdstuk te behandelen besluiten, regels en maatregelen in de strijd tegen de nadelige gevolgen van droogte en verdroging.

Omdat het nadeelcompensatierecht niet eenvoudig is, geeft tabel 5.1 een uitgebreide leeswijzer om het voorliggende hoofdstuk wat gemakkelijker te kunnen begrijpen. In de tabel zijn de belangrijkste elementen die bij de behandeling van verzoeken om natschade een rol spelen kort aangegeven.

TABEL 5.1 ELEMENTEN NATSCHADE A.G.V. DOOR BESTUURSORGANEN RECHTMATIG GENOMEN ANTI-DROOGTEMAATREGELEN

Stap	Regel / element bij beoordeling	Uitwerking / toelichting	Par.
1	Uitgangpunt schadevergoedingsrecht: ieder draagt in beginsel zijn eigen schade.	Schade a.g.v. rechtmatig overheidsingrijpen behoort in beginsel tot het normale maatschappelijke risico (NMR). Zie art. 4:126, lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).	5.1 en 5.2.2
2	De Omgevingswet (Ow) heeft regeling nadeelcompensatie voor specifiek aangewezen schadeveroorzakend besluiten, regels en maatregelen. Incl. hieraan toe te rekenen 'uitvoeringsschade'.  Let op: niet vergoedbaar o.g.v. de Ow <ul style="list-style-type: none"> <li>Schade door omgevingsrechtelijk besluit dat of een regel of maatregel die <u>niet</u> op de lijst van art. 15, lid 1 Ow staat. <ul style="list-style-type: none"> <li>Benadeelden kunnen dan ook geen beroep doen op algemene nadeelcompensatieregeling van de Awb. Voorbeelden: instructieregel en legger.</li> </ul> </li> <li>Schade door feitelijke handelingen o.g.v. de Ow. <ul style="list-style-type: none"> <li>Voor dergelijke schade kan een beroep worden gedaan op de nadeelcompensatieregeling van de Awb (art. 4:126).</li> </ul> </li> <li>Schaduwsschade (behoort tot NMR).</li> <li>Schade door onrechtmatig overheidshandelen. Hiervoor kan een beroep worden gedaan op de schadevergoedingsregeling van het Burgerlijk Wetboek (actie o.g.v. onrechtmatige daad, art. 6:162 BW).</li> </ul>	Betreft schade veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van een (art. 15.1, lid 1 Ow): <ul style="list-style-type: none"> <li>Peilbesluit;</li> <li>In een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan;</li> <li>Regel in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening, over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving;</li> <li>Regel in het Bal over specifieke activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (zoals milieubelastende activiteiten, onttrekkingen van grondwater, Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied);</li> <li>Maatwerkvoorschrift;</li> <li>Omgevingsvergunning of het weigeren daarvan;</li> <li>Projectbesluit.</li> </ul>	5.2.1
3	Schade kan direct en/of indirect zijn.	Directe schade is het gevolg van het wijzigen van bepaalde rechten, zoals het beperken van gebruiksmogelijkheden van percelen/gebouwen of het aanscherpen van vergunningen.  Indirecte schade wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel/bedrijf e.d. Eigen rechten worden hierbij niet aangetast. Voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak is het NMR 4%.	5.2.1
4	Moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht (vaak 'doorschuifregeling').	Schadeveroorzakend moment: <ol style="list-style-type: none"> <li>Peilbesluit: vanaf moment dat peilbesluit is vastgesteld.</li> <li>Omgevingsvergunning: als de vergunning is verleend.</li> <li>Meldplicht: als de melding is gedaan.</li> <li>Toestemmingsvrije activiteiten: moment waarop de activiteit is gestart.</li> <li>Maatwerkregel: opname hiervan in de verordening (alleen voor directe schade).</li> <li>Regel in een omgevingsplan die direct (dus zonder specifiek toestemmingsvereiste zoals een omgevingsvergunning) tot juridische beperkingen leidt na de inwerkingtreding van de regel in de specifieke verordening (zoals wijziging of beëindiging van een bestaande functie).</li> <li>Projectbesluit: moment waarop het projectbesluit in werking treedt.</li> </ol>	5.2.1
5	Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als deze uitstijgt boven het NMR ('abnormale last') en als de benadeelde(n) in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen ('speciale last').  <i>Van belang</i> Bestrijding van droogte is een 'normale maatschappelijke ontwikkeling', waarmee rekening gehouden moet worden ('algemeen voorzienbaar').	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 ('beoordelingskader').	5.2.2



Stap	Regel / element bij beoordeling	Uitwerking / toelichting	Par.
6	Als de schade uitkomt boven het normaal maatschappelijk risico, is er nog de toets op de 'schadebeperkende factoren'.	Schade is in elk geval voor rekening van de aanvrager als (art. 4:126, lid 2 Awb): <ul style="list-style-type: none"> <li>• het risico van het ontstaan van de schade is aanvaard (actief of passief);</li> <li>• de schade beperkt had kunnen worden door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden;</li> <li>• deze eigen schuld kan worden verweten;</li> <li>• schadevergoeding op andere wijze is verzekerd.</li> </ul>	5.2.3
7	Als schadevergoeding wordt toegekend, heeft de benadeelde ook recht op de vergoeding van een aantal bijkomende kosten.	<i>Bijkomende kosten ((art. 4:129 Awb)</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade;</li> <li>• Redelijke kosten voor beroepsmatig verkregen rechtsbijstand of andere deskundige bijstand (i.v.m. vaststelling schade);</li> <li>• Griffierecht voor behandeling v/d aanvraag om schadevergoeding;</li> <li>• Wettelijke rente.</li> </ul>	5.2.2
8	Awb nog van belang voor meer algemene/procedurele regels.	Bijvoorbeeld regels over <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvraagseisen schadevergoeding (art. 4:127 Awb);</li> <li>• Vergoeding van bijkomende schade en proceskosten (artikel 4:129 Awb);</li> <li>• Beslistermijn (art. 4:130 Awb);</li> <li>• Verjaringstermijn (artikel 4:131 Awb).</li> </ul> <p><i>Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb)</i>  Bij het voorbereiden e.d. van besluiten en maatregelen moeten de abbb's in acht worden genomen. Dat vraagt om goed onderbouwde besluiten op basis van zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en belangen en een degelijke motivering. Voor de motivering is een gedegen beleidsmatige basis cruciaal (mede vanwege de 'voorzienbaarheidseis').</p>	5.2.1
9	Specifieke aandachtspunten bij natschade door anti-droogtemaatregelen	Natschade door besluiten, regels of maatregelen van het waterschap Natschade door besluiten, regels of maatregelen van de provincie Natschade door besluiten, regels of maatregelen van de gemeente	5.3 5.4 5.5

In de paragrafen 5.3, 5.4 en 5.5 wordt achtereenvolgens nader ingegaan op specifieke aandachtspunten die aan de orde (kunnen) zijn bij voorzienbare natschade door besluiten (zoals peilbesluiten, omgevingsvergunningen en projectbesluiten), regels (zoals algemene regels of een beperkende regel of zelfs een verbod in een omgevingsverordening, omgevingsplan of waterschapsverordening) of maatregelen van waterschappen, provincies en gemeenten. Paragraaf 5.6 gaat kort in op natschade als gevolg van onrechtmatig overheidshandelen. Hiervoor is de regeling van de onrechtmatige daadactie van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. De slotparagraaf 5.7 vat de belangrijkste conclusies samen. Deze zijn van belang voor hoofdstuk 6 waarin, aan de hand van een drietal concrete praktijksituaties, wordt aangegeven op welke wijze het best met voorzienbare natschade kan worden omgegaan.

## 5.2 SCHADEVERGOEDING VOOR RECHTMATIG OVERHEIDSHANDELEN

### 5.2.1 NADEELCOMPENSATIE VOLGENS DE AWB EN DE OMGEVINGSWET

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een algemene regeling voor nadeelcompensatie, ofwel bepalingen voor schade die ontstaat door rechtmatig overheidshandelen. Artikel 4:126, lid 1 Awb bepaalt dat als een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig

zwaar treft, het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent. In dit juridisch zogenoemde ‘egalitébeginsel’ valt op dat in beginsel ieder zijn eigen schade draagt, tenzij de schade uitstijgt boven het ‘normale maatschappelijke risico’ én wanneer de benadeelde in vergelijking met anderen ‘onevenredig zwaar’ wordt getroffen. Het is aan de schadelijgende partij te bewijzen dat zijn schade (causaal) verband houdt met het besluit of de genomen maatregel (‘bewijslast’).

*Schade kan direct of indirect zijn (afhankelijk van wie de schade lijdt)*

Schade kan direct of indirect zijn. Beide vormen kunnen ook naast elkaar voorkomen. Denk aan de aanleg van een waterbergingsgebied waarvoor eerst een *aanwijzing* van deze functie moet plaatsvinden in het omgevingsplan, ofwel in het ruimtelijke spoor. Degene wiens perceel wordt aangewezen wordt direct in zijn gebruiksrechten geraakt en heeft dan ook *directe* schade. Omwonenden kunnen door zo’n aanwijzing ook schade lijden doordat hun percelen mogelijk minder waard worden, ook al zijn hun eigendoms- of gebruiksrechten *zelf* niet aangetast.<sup>126</sup> Als zulke schade wordt geclaimd, is dat *indirecte* schade. Of deze schade uiteindelijk wordt vergoed is nog wel de vraag; de schade moet immers wel feitelijk optreden en voor vergoeding in aanmerking komen (zie par. 5.2.2 hierna). Als uiteindelijk het omgevingsplan niet wordt vastgesteld bijvoorbeeld, dan is er ook geen schade.<sup>127</sup> Bij feitelijke *ingebruikname* van het bergingsgebied is het aan de betreffende perceeleigenaar de directe schade (aan bijvoorbeeld zijn gewassen) te gedogen (art. 10.3, lid 4 Ow), waarbij wel recht bestaat op nadeelcompensatie. Of denk aan het in de vergunning beperken van het grondwateronttrekkingendebiet. Dat kan *directe* schade opleveren voor de vergunninghouder; hij zal immers nu minder produceren. Maar ook de omgeving kan schade lijden omdat de grondwaterstand kan stijgen als gevolg waarvan natschade kan ontstaan. Dat is *indirecte* schade die geclaimd kan worden.<sup>128</sup>

Voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak (vermogensschade) heeft de wetgever het eigen normaal maatschappelijk risico op 4% gesteld (art. 15.7, lid 1 Ow). “Bij een aanvraag om vergoeding van indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak, behoort een deel ter grootte van 4% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade tot het normale maatschappelijke risico als bedoeld in artikel 4:126 lid 1 Awb. (...) Onder de Omgevingswet wordt de 4%-waardedrempel steeds en onder alle omstandigheden toegepast wanneer een van de in artikel 15.1 Ow genoemde schadeoorzaken tot indirecte schade in de vorm van waardevermindering leidt. Er is geen ruimte om eventuele bijzondere omstandigheden mee te wegen. Dat betekent dat wanneer sprake is van indirecte schade in de vorm van waardevermindering die niet boven de drempel van 4% van de waarde van een onroerende zaak uitstijgt, er geen recht op een schadevergoeding bestaat”.<sup>129</sup> Dit percentage is een forfait ofwel een bij wet vastgestelde korting op het te bepalen schadebedrag. Dat betekent dat een schadeverzoekende partij recht heeft op nadeelcompensatie *voor zover* de vermogensschade het normaal maatschappelijk risico overschrijdt. Artikel 5.7 Ow bepaalt niet welk deel van de schade dan voor rekening van de aanvrager moet blijven. Maar let op, dit forfait is volgens de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet “alleen van toepassing op schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. Dit betekent dat het

126 Vgl.: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 508. Hier wordt ook gewezen op het voorbeeld van een dijkversterking die wordt toegestaan op grond van het omgevingsplan en waardoor woningen in de omgeving schade lijden (mogelijke waardevermindering).

127 Zo wordt bijvoorbeeld ‘schaduw schade’ sowieso niet vergoed. Zie hiervoor het slot van paragraaf 5.2.2.

128 Een en ander staat los van de vraag of die schadeclaims succesvol zullen zijn. Zie hiervoor paragraaf 5.2.2.

129 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (redactie), *Handboek Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 653-654.

wettelijk forfait niet van toepassing is op alle *andere vormen van schade* die voor vergoeding in aanmerking komen.<sup>130</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan inkomensschade die bestaat uit gedeelde inkomsten en gedeelde winst).

Samengevat is het onderscheid tussen directe en indirecte schade als volgt:

- Directe schade is het gevolg van het wijzigen van bepaalde rechten, zoals het beperken van gebruiksmogelijkheden van percelen/gebouwen of het aanscherpen van vergunningen.
- Indirecte schade wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel/bedrijf e.d. ('hinder'). Als de schade bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak (perceel of gebouw), is 4% hiervan voor eigen rekening van de schadelijdende partij. Voor andere vormen van schade geldt geen vast forfait.

*Beperkte lijst van schadeoorzaken in stelsel Omgevingswet*

De Omgevingswet neemt (in hoofdstuk 15) de Awb-regeling als vertrekpunt, maar bevat aanvullende en afwijkende regels die specifiek van toepassing zijn op het omgevingsrecht.<sup>131</sup> Zo bevat artikel 15.1, lid 1 Ow een limitatieve (dus exclusieve) lijst van schadeoorzaken waarop vooral besluiten staan die rechtstreeks bindend zijn voor burgers. Het gaat om heel wat schadeoorzaken, maar voor het voorliggende onderzoek is van belang dat als een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet schade veroorzaakt, de regeling van de Awb alleen van toepassing is op de toekenning van vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van een (de nummering correspondeert met die van artikel 15.1, lid 1 Ow):

- a) Peilbesluit;
- c) In een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan (een maatregel);
- d), e) Regel in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening, en f) over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving;
- g) Regel in het Bal over specifieke activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (zoals milieubelastende activiteiten, onttrekkingen van grondwater, Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied);
- i) Maatwerkvoorschrift;
- k) Omgevingsvergunning of het weigeren daarvan;
- l) Projectbesluit.

130 Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 27.

131 MvT bij de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II, 2027/18, 34986, nr. 3, p. 19.

## TOELICHTING OP DE LIJST VAN SCHADEOORZAKEN

### *Peilbesluit*

Op grond van een vastgesteld peilbesluit kan een verzoek om schadevergoeding worden gedaan. Dat kan niet op grond van de feitelijke peilwijzigingen die soms dagelijks worden uitgevoerd. Zie hierover nader paragraaf 5.3.2.

### *In een programma specifiek toegestane activiteit / maatregel*

Wat c) betreft – ‘een in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan’ – zal niet snel aan een programma in het kader van het waterbeheer worden gedacht. Voor die maatregelen zijn vrijwel altijd eerst besluiten of regels nodig. Maar denk bijvoorbeeld wel aan een beheerplan voor Natura 2000-gebieden – een programma in de zin van de Ow - dat specifiek benoemde activiteiten toestaat. In dat geval is er sprake van een rechtstreeks werkende regel. Een afzonderlijk toestemmingsbesluit is dan niet meer nodig en dat maakt de opgenomen activiteit zelf tot schadeoorzaak.<sup>132</sup>

### *Regel in Bal of verordening: omgevingsvergunning en algemene regels + doorschuifregeling*

Wat d), e), f) en g) betreft is van belang dat als er voor een activiteit een omgevingsvergunning is vereist (op grond dus van een decentrale verordening of het Bal), *alleen* het besluit tot het verlenen, wijzigen, intrekken of weigeren van de vergunning voor die activiteit als schadeveroorzakend besluit geldt (art. 15.1, lid 2 Ow). Als dus bijvoorbeeld op grond van een waterschapsverordening of omgevingsplan een activiteit vergunningplichtig is, geldt alleen een eenmaal verleende vergunning als schadeveroorzakend besluit (en dus niet de regeling in de verordening zelf van een vergunningplicht). Het moment van aansprakelijkheid wordt zogenoemd ‘doorgeschoven’ (art. 15.3 Ow). Een soortgelijk systeem is door de wetgever bedacht voor vergunningvrije activiteiten, ofwel activiteiten waarvoor geen vergunningplicht geldt maar waarvoor algemene regels van toepassing zijn. De eventuele aanvraag om schadevergoeding is dan pas mogelijk vanaf het moment dat de in de eigen verordening of in het Bal algemeen geregelde activiteit is gestart (art. 15.4, lid 2 Ow). Als er op grond van de algemene regels voor een activiteit een meldingsplicht geldt, kan om schadevergoeding worden verzocht als de meldingsgegevens zijn verstrekt (art. 15.4, lid 4 Ow). De ‘doorschuifregeling’ geldt voor alle gevallen van *indirecte* schade en voor de meeste gevallen van *directe* schade.

### *Doorschuifregeling meestal van toepassing, maar niet altijd*

Met de doorschuifregeling “wil de wetgever bewerkstelligen dat de schade die een gedupeerde lijdt, pas wordt vastgesteld op het moment dat deze schade ‘daadwerkelijk optreedt’, bijvoorbeeld op het moment dat er voor een concreet initiatief een omgevingsvergunning wordt verleend”.<sup>133</sup> Voor vergunningvrije activiteiten is dit het moment waarop de activiteit is gestart dan wel, als er een meldplicht geldt, vanaf het moment dat de meldingsgegevens zijn verstrekt.

<sup>132</sup> Zie Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 11.

<sup>133</sup> Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld. A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswick (redactie), Handboek Omgevingswet, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 640.

De doorschuifregeling geldt niet per se voor gevallen van *directe* schade. Denk hierbij aan een maatwerkregel<sup>134</sup> in een waterschapsverordening, omgevingsplan of omgevingsverordening. In zo'n situatie is de betreffende verordening wél het schadeveroorzakende besluit bij directe schade die rechtstreeks het gevolg is van een regel in die verordening.<sup>135</sup> Denk ook aan een regel in een omgevingsplan die tot juridische beperkingen leidt “voor de bouw- en gebruiksmogelijkheden van de onroerende zaak van de benadeelde burger of ondernemer en de besluitvorming niet afhankelijk is van een nader afwegingsmoment in een omgevingsvergunning. Een voorbeeld is de wijziging of beëindiging van een bestaande functie van een locatie in het omgevingsplan.”<sup>136</sup> Vergelijk wat dit betreft paragraaf 4.4.3 van dit rapport waarin mogelijkheden voor gemeenten zijn beschreven om gewassen en zones te reguleren. In dit soort gevallen kan een door dergelijke (maatwerk)regels schadelijgende partij de aanvraag om nadeelcompensatie gelijk indienen na de inwerkingtreding van de regel in de specifieke verordening (omdat artikel 15.4 niet van toepassing is op directe schade).

#### *Projectbesluit*

Wanneer voor een project een projectbesluit (zie ‘1’ in de opsomming hiervoor) is vastgesteld (zie par. 4.3.2.5), geldt dit als het exclusieve schadeveroorzakend besluit. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de herinrichting van watersystemen als voor zo'n project een projectbesluit wordt vastgesteld (zie par. 4.3.2.5). Als bijvoorbeeld een projectbesluit het omgevingsplan wijzigt of als het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning, dan vormen het omgevingsplan en de omgevingsvergunning niet de schadeveroorzakende besluiten. Alle schade die voortvloeit uit in het projectbesluit geregelde activiteiten e.d. hangen juridisch samen met dit projectbesluit (art. 15.1, lid 3 jo. art. 15.8, lid 2 Ow). Het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld, kent de schadevergoeding toe als de aanvraag hiertoe betrekking heeft op een besluit ter uitvoering van het projectbesluit. Als een waterschap het projectbesluit heeft vastgesteld, moet het dus ook zorgen voor de afhandeling van verzoeken om nadeelcompensatie.

#### *Schade door de uitvoering van een besluit, regel of maatregel ('uitvoeringsschade')*

Ook schade die het gevolg is van de feitelijke uitvoering van een activiteit ('uitvoeringsschade') komt in principe voor vergoeding in aanmerking.<sup>137</sup> Dus niet alleen schade die het rechtstreekse gevolg is van de in artikel 15.1, lid 1 Ow genoemde schadeveroorzakende regels, besluiten en maatregelen, maar ook schade die als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit aan één van deze regels, besluiten en maatregelen kan worden toegerekend.<sup>138</sup> Van belang hiervoor is dat de feitelijke activiteit wel toe te rekenen is aan het besluit, de regel of de maatregel. Denk aan schade door werkzaamheden ter uitvoering van een projectbesluit.

134 Maatwerkregels zijn gebiedsgerichte algemene regels in de eigen verordening, meestal in aanvulling op de algemene regels die voor een door het Rijk gereguleerde activiteit in het Bal staan. Deze bevoegdheid is er voor waterschappen, gemeenten en provincies (zie bijvoorbeeld art. 2.12 Bal voor milieubelastende en hiermee samenhangende lozingsactiviteiten en ook art. 11.7 Bal voor activiteiten met invloed op de natuur). Waterschappen en gemeenten kunnen, onder bepaalde voorwaarden, ook maatwerkregels opnemen in hun eigen verordening, bovenop de algemene regels van de omgevingsverordening (als deze laatste verordening die mogelijkheid ook biedt).

135 Zie Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 11 waar m.b.t. het omgevingsplan staat dat ook maatwerkregels in het omgevingsplan schadeoorzaak kunnen zijn.

136 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (redactie), Handboek Omgevingswet, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 647.

137 Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 7.

138 MvT bij Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 20.

Bij de beoordeling of de gestelde schade redelijkerwijs als een gevolg valt toe te rekenen aan een van de in artikel 15.1 genoemde besluiten, regels of maatregelen (causaliteitseis), wordt aangesloten bij artikel 6:98 van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat schade alleen voor vergoeding in aanmerking komt als deze verband houdt met het onderliggende besluit e.d. Ook schade die later optreedt (als gevolg van een besluit) komt voor vergoeding in aanmerking. Denk aan schade die optreedt als gevolg van grondwateroverlast die kan optreden als (vergunde en/of gemelde) grondwateronttrekkingen beperkt of beëindigd worden (zie nader par. 5.3).<sup>139</sup>

#### **SCHADE DOOR EEN NIET OP DE LIJST VAN ART. 15, LID 1 OW VOORKOMEND(E) BESLUIT, REGEL OF MAATREGEL**

Als schade ontstaat door een omgevingsrechtelijk besluit dat of een regel of maatregel die niet op de schadeveroorzakende lijst van artikel 15.1, lid 1 Ow staat, kan de schadelijgende partij geen nadeelcompensatie krijgen op grond van de Omgevingswet, maar ook niet op grond van de algemene nadeelcompensatieregeling van de Awb. Denk bijvoorbeeld aan de wijziging van de legger op grond van de Omgevingswet of een omgevingsvisie of (water) programma. De nadeelcompensatieregeling van de Awb is wel van toepassing als de schade is gebaseerd op niet in de Omgevingswet geregelde zaken, zoals schade die is gebaseerd op toepassing van de Wegenwet.<sup>140</sup>

Ook een instructieregel in bijvoorbeeld een omgevingsverordening is geen schadeveroorzakend besluit. Pas als een instructieregel is vertaald naar een regel in een waterschapsverordening of omgevingsplan, valt deze regel binnen de opsomming van artikel 15.1, lid 1 Ow.<sup>141</sup>

#### **SCHADE ALS GEVOLG VAN EEN FEITELIJKE HANDELING (ZOALS EEN PEILVERHOOGING)**

Waar uitvoeringsschade in principe *wel* voor vergoeding in aanmerking komt, valt schade als gevolg van een feitelijke handeling *niet* binnen de reikwijdte van de regeling van hoofdstuk 15 van de wet. Zo vormen “feitelijke peilwijzigingen die soms dagelijks worden uitgevoerd” geen schadeoorzaak die binnen de nadeelcompensatieregeling van de Ow vallen.<sup>142</sup> Een en ander wordt bevestigd in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15, lid 1 Ow: “Peilverhogingen of -verlagingen gelden evenmin als afzonderlijke schadeoorzaak. Een peilbesluit dat deze activiteiten mogelijk maakt, is wel als schadeoorzaak aangewezen. Dat betekent dat alleen op grond van het peilbesluit een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan en niet op grond van de feitelijke peilwijzigingen die soms wel dagelijks worden uitgevoerd.”<sup>143</sup> Op dit punt is de regeling van de Ow beperkter dan de Waterwet waarin in art. 7.14, lid 1 immers werd gesproken van schade ‘als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer’.<sup>144</sup> Voor schade als gevolg van een feitelijke handeling kan een benadeelde een beroep doen op de nadeelcompensatieregeling van de Awb (art. 4:126).

139 Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 7, 20 en 22.

140 Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 6 en 18.

141 Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 10.

142 Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 12.

143 MvT bij Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 231. Hierbij is opgemerkt dat toekomstige inkomensschade als gevolg van peilverhogingen of -verlagingen aan de hand van een kapitalisatiemethode kan worden vastgesteld.

144 Vgl.: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 502-503.

*Verskil tussen uitvoeringsschade als gevolg van een besluit en schade als gevolg van feitelijke handelingen*

Volgens de hier veel aangehaalde Handreiking Nadeelcompensatie Omgevingswet kan het in de praktijk “lastig zijn om te bepalen of de schade is toe te rekenen aan een besluit of maatregel op grond van de Omgevingswet. Dat speelt vooral bij schade door feitelijke werkzaamheden voor grote stedelijke en infrastructurele projecten. In zo’n geval hoort het bestuursorgaan uit te gaan van een ruime uitleg van de aanvraag.” Op zich een werkbaar advies als de benadeelde als uitgangspunt wordt genomen. Wat peilwijzigingen betreft, is het wat ons betreft goed te bedenken dat er in de praktijk feitelijk nooit schade is door de vaststelling c.q. wijziging van een peilbesluit. De schade ontstaat later, nadat het in het peilbesluit gewijzigde oppervlaktewaterpeil feitelijk wordt aangepast. In de jurisprudentie onder de Waterwet verwijst de rechter dan ook, bij beroepszaken tegen een gewijzigd peilbesluit, vrij standaard naar de nadeelcompensatieregeling van de Waterwet (art. 7.14). Zo beschouwd was het praktijk dat het schadeaspect werd losgekoppeld van het peilbesluit zelf. Zo kon het peilbesluit veelal in stand blijven en konden schadelijdende partijen eventuele nat- of droogteschade later alsnog claimen (via een zogenoemd ‘zuiver schadebesluit’).

Als de schade is veroorzaakt door bijvoorbeeld het onterecht laten zakken van een stuw door een waterschap, valt deze schade buiten de regeling van de Omgevingswet. Een eventuele schadeclaim zal dan gebaseerd moeten worden op een onrechtmatige daadactie (art. 6:162 BW). De uitvoeringsschade hangt dan immers niet samen met het eerder rechtmatig vastgestelde peilbesluit.

*Awb-regels die wel van toepassing zijn naast de regeling van de Ow*

Algemene regels uit de Awb die wel van belang zijn, zijn bijvoorbeeld regels over de eisen voor een aanvraag om schadevergoeding (art. 4:127 Awb), de vergoeding van bijkomende schade en proceskosten (artikel 4:129 Awb), de beslistermijn (art. 4:130 Awb) en de van toepassing zijnde verjaringstermijn (artikel 4:131 Awb).

Verder is natuurlijk van belang dat bij het voorbereiden e.d. van besluiten en maatregelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb’s) in acht worden genomen. Hiervoor verwijzen wij naar het vooraf rekening houden met mogelijke schade betreft, naar paragraaf 4.2.2 waar het evenredigheidsbeginsel is genoemd. Dit beginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met dat besluit te bereiken doel. “De bestuursrechter toetst een besluit van de overheid intensiever naarmate belangen zwaarder wegen, nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit inbreuk maakt op mensenrechten. Dat vraagt van de overheid goed onderbouwde besluiten op basis van zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en belangen en een degelijke motivering.”<sup>145</sup> Het moet gezegd dat aan de rechter voorgelegde besluiten (zoals peilbesluiten en vergunningen) nog al eens sneuvelen vanwege een onvoldoende motivering en/of onvoldoende onderzoek naar mogelijk nadelige gevolgen (schade).<sup>146</sup>

### **SAMENVATTING MOMENT VAN VERZOEK OM SCHADEVERGOEDING (EN DUS SCHADEBEPALING)**

Uit deze paragraaf volgt dat er, afhankelijk van het specifieke instrument, verschillende momenten zijn waarop om schadevergoeding kan worden verzocht. Veelal is de ‘doorschuifregeling’ van toepassing, maar niet per se. Kort samengevat is het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht en bij wie in tabel 5.2 weergegeven.

<sup>145</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), met recht balanceren. Juridisering in de leefomgeving, juni 2024, p. 47.

<sup>146</sup> Zie voor peilbesluiten enkele voorbeelden in paragraaf 5.3.1.

TABEL 5.2 MOMENT VAN VERZOEK OM SCHADEVERGOEDING EN BEVOEGD GEZAG

Nr.	Schadeveroorzakend besluit of regel	Moment voor verzoek om nadeelcompensatie	Wie behandelt het schadeverzoek?
1	Peilbesluit	Vanaf het moment dat het peilbesluit is vastgesteld door het bevoegde gezag. Zie toelichting onder deze tabel.	Waterschap of (voor rijkswateren) de minister van IenW/RWS.
2	Omgevingsvergunning	Als de vergunning is verleend door bevoegd gezag (gemeente, waterschap, provincie of Rijk).	Bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.
3	Meldplicht op grond van een algemene regel	Als de melding is gedaan aan het bevoegde gezag.	Bevoegd gezag voor de melding, afhankelijk van welk bestuursorgaan de regel stelt.
4	Toestemmingsvrije activiteiten	Het moment waarop de activiteit is gestart.	Bevoegd gezag voor de specifieke activiteit, afhankelijk van welk bestuursorgaan de regel stelt.
5	Regel in het Bal of een decentrale verordening die direct tot juridische beperkingen leidt voor de bouw- en gebruiksmogelijkheden van de onroerende zaak van de benadeelde burger of ondernemer <sup>147</sup>	Na inwerkingtreding van de regel in het Bal of de specifieke verordening (zoals wijziging of beëindiging van een bestaande functie van een locatie in het omgevingsplan).	Bevoegd gezag voor de specifieke activiteit, afhankelijk van welk bestuursorgaan de regel stelt.
6	Maatwerkregel	Moment van opname/werking van de maatwerkregel in omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening (geldt alleen voor verzoeken om <i>directe</i> schade).	Bevoegd gezag voor vaststelling verordening.
7	Projectbesluit	Moment waarop het projectbesluit in werking treedt.	Bevoegd gezag voor het projectbesluit.

#### Ad 1: peilbesluit

Wij nemen aan dat het moment van vaststelling van een peilbesluit het moment is waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht. Het peilbesluit is nu eenmaal het schadeveroorzakende besluit. Dat klinkt voor de hand liggend – dit is immers hetzelfde als het vroegere regime onder de Waterwet en het is vergelijkbaar met de regeling voor het projectbesluit – maar denkend aan de doorschuifregeling is het maar de vraag of er op het moment van vaststellen van een peilbesluit ook al schade optreedt. In de praktijk van de vroegere Waterwet verwees de rechter vrij standaard naar de mogelijkheid van nadeelcompensatie voor het geval schade zich later feitelijk zou voordoen. Het peilbesluit zelf kon dan in stand blijven en mocht zich later schade voordoen dan was de vroegere schadevergoedingsregeling van artikel 7.14 Waterwet van toepassing.

Onder de Omgevingswet is het anders geregeld. Als er schade optreedt, is dat door de feitelijke peilwijziging die pas (veel) later volgt (stuwen bedienen e.d. om het peil op te zetten). En schade door feitelijke handelingen valt buiten de reikwijdte van de Ow-regeling (zie hiervoor onder het kopje ‘Schade als gevolg van een feitelijke handeling (zoals een peilverhoging)’). In zo’n geval is de algemene nadeelcompensatieregeling van de Awb dus van toepassing (art. 4:126, lid 1). En dan zou de rechter bij het oordelen over mogelijke schade als gevolg van een peilbesluit waartegen beroep is ingesteld, daar dus voortaan naar moeten verwijzen.

#### 5.2.2 SCHADE DIE VOOR VERGOEDING IN AANMERKING KOMT

Uitgangspunt van het égalitébeginsel is dat iedereen in beginsel de schade als gevolg van rechtmatig overheidsingrijpen zelf moet dragen. Dergelijke schade behoort volgens artikel 4:126, lid 1 Awb in beginsel tot het normale maatschappelijke risico (bedrijfsrisico). “Alleen die schade wordt vergoed, welke uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het maatschappelijk risico dat elke burger behoort te dragen.”<sup>148</sup>

<sup>147</sup> Direct: zonder dat er een specifiek toestemmingsvereiste van toepassing is, zoals een omgevingsvergunning.

<sup>148</sup> ABRvS, 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2598 en bv. ook ABRvS, 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3120.



Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als deze uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico. Er is dan sprake van een zogenoemde ‘abnormale last’. Wie wordt geconfronteerd met kosten of schade als gevolg van (aangescherpte) verplichtingen (o.g.v. een vergunning of regelgeving) moet deze in beginsel zelf dragen. Denk concreet aan het aanscherpen van vergunningvoorschriften of het stellen van regels in verband met de doelstellingen voor het waterbeheer.<sup>149</sup> Een tweede voorwaarde voor schadevergoeding is dat de benadeelde(n) in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen. Er is dan sprake van een ‘speciale last’. Als aan een beperkte groep burgers of bedrijven in vergelijking met anderen een onevenredig zware last wordt opgelegd, zonder dat daar een ‘objectieve rechtvaardiging’ voor is, is er sprake van een speciale last. “Als de groep van getroffenen te groot en te onbepaald is, en de maatregel de gehele groep in gelijke mate treft, is de last niet meer speciaal.”<sup>150</sup> In jurisprudentie speelt de ‘speciale last’ nauwelijks een rol en gesteld kan worden dat in de wereld van het nadeelcompensatierecht de nadruk wordt gelegd op de vraag of de schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico, de eerstgenoemde voorwaarde dus.<sup>151</sup>

Normaal maatschappelijke risico is een vaag begrip, dat bestuursorganen zelf moeten invullen bij het nemen van een nadeelcompensatiebesluit. In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is het normaal maatschappelijk risico als volgt omschreven:

*“Bij het normaal maatschappelijk risico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al bestaat geen zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien.”*

“Het hangt af van de omstandigheden van het geval of de schade het normaal risico te boven gaat. Bij de beoordeling kunnen onder andere de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis, het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen, de ernst en omvang van de schade, de aard van het getroffen belang, de voorzienbaarheid van de handeling en de gevolgen daarvan voor de benadeelde, de eventuele voordelige positie waarin betrokkene als gevolg van overheidshandelen of -nalaten verkeerde en de mogelijkheid om het nadeel door te berekenen, een rol spelen. Daarbij is ook van belang of de benadeelde een particulier persoon dan wel een ondernemer of onderneming is. In het laatste geval spreekt men ook wel van het «normaal ondernemersrisico» of het «normaal bedrijfsrisico».”<sup>152</sup>

In een zaak tussen Waterschap Aa en Maas en een melkveehouderij over de omvang van het normaal ondernemersrisico door een onder de Waterwet vastgesteld projectplan met daarin vernattingsmaatregelen om een verdroogd Natura 2000-gebied te herstellen (in lijn met het provinciale beleid), stelt de rechter dat de invulling van het normaal maatschappelijk risico afhankelijk is van alle relevante omstandigheden van het geval. Van belang zijn onder meer de aard van de schadeveroorzakende maatregel (tijd, duur, plaats, ontstaanswijze

149 Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 21. Hier wordt als voorbeeld gewezen op het aanscherpen van vergunningvoorschriften vanwege de best beschikbare technieken (BBT) of voorschriften die met het oog op de bescherming van archeologische of monumentale waarden aan een omgevingsvergunning worden verbonden.

150 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld. A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (redactie), Handboek Omgevingswet, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 657.

151 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld. A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (redactie), Handboek Omgevingswet, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 657-658.

152 Kamerstukken II, 2010/11, 32621, nr. 3, p. 23 (MvT bij Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten), overgenomen uit de Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 37.

en andere relevante omstandigheden), de aard, ernst en omvang van de schade en de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. Daarbij dient bij de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico ook rekening gehouden te worden met omstandigheden die betrekking hebben op de benadeelde zelf. Het uitgangspunt is dat elke zelfstandige ondernemer zijn onderneming drijft voor eigen risico en ook zelf verantwoordelijk is voor zijn beslissingen. Tot het normaal ondernemersrisico behoren dan ook de nadelen die direct samenhangen met de keuze die de ondernemer zelf heeft gemaakt voor een bepaald type bedrijfsvoering en de plek waarop hij zijn bedrijf uitoefent. De rechter maakt duidelijk dat de bestrijding van droogte in een natuurgebied als dit, een ‘normale maatschappelijke ontwikkeling’ is.<sup>153</sup>

Het voorgaande volgend, is de conclusie dat er tal van factoren een rol spelen bij het bepalen van het normaal maatschappelijk risico. ‘Alle relevante omstandigheden van het geval’ zijn van belang bij de vaststelling hiervan. De voorzienbaarheid van de overheidsmaatregel is in ieder geval erg belangrijk zoals uit het voorgaande blijkt, net als het (ook waterhuishoudkundige) belang van de maatregel. Zo is de bestrijding van droogte een ‘normale maatschappelijke ontwikkeling’ waarmee ieder rekening moet houden. De voorzienbaarheid blijkt niet alleen uit eigen beleid, maar wordt versterkt wanneer de maatregel ook volgt uit het beleid van andere overheden. Toch kunnen zelfs overheidsmaatregelen die op zichzelf als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden beschouwd, gelet op de bijzondere omstandigheden van het concrete geval, leiden tot abnormaal, onevenredig zwaar nadeel.<sup>154</sup> Te denken valt aan een “maatregel met een zodanig uitzonderlijk karakter, dat een ondernemer daarmee geen rekening hoefde te houden of een overheidsmaatregel die abrupt en zonder overgangsvoorzieningen wordt ingevoerd waardoor ondernemers onvoldoende tijd krijgen om hun bedrijfsvoering aan te passen.”<sup>155</sup> Uit dit citaat valt onder andere af te leiden dat besluiten en maatregelen niet direct moeten worden doorgevoerd. Een zorgvuldige en voor iedereen kenbare implementatie hiervan is cruciaal om schade zoveel mogelijk te kunnen voorkomen. Tot slot zijn ook de keuzes die een schadelijdende ondernemer zelf heeft gemaakt voor een bepaald type bedrijfsvoering en de plek waarop hij zijn bedrijf uitoefent van belang.

#### *Normaal maatschappelijke risico concreet maken (beoordelingskader)*

Wat het ‘normaal maatschappelijke risico’ is, is geen vastomlijnd begrip. Het is een vaag begrip, dat bestuursorganen zelf moeten invullen bij het nemen van een nadeelcompensatiebesluit. Dat geeft aan de ene kant beoordelingsruimte, maar maakt de uitkomst op voorhand minder goed te voorspellen.<sup>156</sup> Het bestuursorgaan dient de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico naar behoren te motiveren. Jurisprudentie leert “dat de Afdeling bestuursrechtspraak de motivering van de hoogte van het normale maatschappelijke risico door het bestuursorgaan niet marginaal, maar eerder indringend toetst.”<sup>157</sup>

153 ABRvS, 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2059, overwegingen 26-28.

154 M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht* (diss. Leiden), Deventer, Kluwer 2010, par. 6.5.5.2, p. 416-420, 457-458 en 467-470. Ontleend aan Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswick (redactie), *Handboek Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 651-652.

155 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswick (redactie), *Handboek Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 652. Hier wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling: ABRvS, 14 april 2004, JB 2004/207.

156 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswick (redactie), *Handboek Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 651.

157 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswick (redactie), *Handboek Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 658.

Bestuursorganen kunnen zelf duidelijk maken hoe (in principe) wordt omgegaan met het begrip normaal maatschappelijk risico. Dat kan bijvoorbeeld in een beleidsregel worden vastgelegd. Dat veronderstelt dan wel dat het moet gaan om min of meer dezelfde schadegevallen. In die situaties kan met een vaste drempel (percentage) worden gewerkt. En dan kunnen de ‘specifieke omstandigheden van het geval’ van invloed zijn op de uiteindelijke hoogte van de drempel. Daarbij wordt nog eens opgemerkt dat naarmate het percentage normaal maatschappelijk risico hoger wordt gesteld, de rechter zwaardere eisen stelt aan de motivering.<sup>158</sup> Alle omstandigheden zoals hiervoor genoemd spelen dan een rol. Hoe meer aan de genoemde criteria zoals voorzienbaarheid, normale maatschappelijke ontwikkeling en geboden overgangperiode wordt voldaan, des te hoger het percentage normaal maatschappelijk risico kan zijn (tot wel 100%).

Wat indirecte schade betreft regelt de Omgevingswet dat er, wat betreft vermogensschade (zoals waardevermindering van een onroerende zaak), in ieder geval 4% van de waarde van de onroerende zaak tot het normaal maatschappelijk risico wordt gerekend (art. 15.7 Ow). Dat betreft een minimumpercentage, ook hier kan het percentage hoger worden gesteld, met dienovereenkomstige strengere eisen aan de motivering van het bestuursorgaan bij het vaststellen van een nadeelcompensatiebesluit. Ook hier zijn het de ‘omstandigheden van het geval’ en het beleid van het bestuursorgaan die van invloed zijn op de te stellen drempel. Nb: het forfait geldt alleen voor indirecte schade in de vorm van waardedaling (vermogensschade) en is niet van toepassing op inkomensschade die in beginsel bij directe schade voor vergoeding in aanmerking komt.

#### **TOT SLOT: OOK VERGOEDING VAN BIJKOMENDE KOSTEN**

Als schadevergoeding wordt toegekend, heeft de benadeelde ook recht op de vergoeding van een aantal bijkomende kosten (art. 4:129 Awb):

- Redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade;
- Redelijke kosten voor beroepsmatig verkregen rechtsbijstand of andere deskundige bijstand (i.v.m. vaststelling schade);
- Griffierecht voor behandeling v/d aanvraag om schadevergoeding;
- Wettelijke rente.

#### **5.2.3 SCHADEVERGOEDINGBEPERKENDE FACTOREN**

Zoals hiervoor bleek, komt schade alleen voor vergoeding in aanmerking als deze boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt (art. 4:126, lid 1 Awb). Bij de bepaling hiervan spelen heel wat factoren een rol. Ook omstandigheden die de benadeelde zelf betreffen kunnen van invloed zijn op de tegemoetkoming van (een deel van) de schade. Volgens artikel 4:126, lid 2 Awb blijft schade in elk geval voor rekening van de aanvrager als:

- a. het risico van het ontstaan van de schade is aanvaard;
- b. de schade beperkt had kunnen worden door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden;
- c. deze eigen schuld kan worden verweten;
- d. schadevergoeding op andere wijze is verzekerd.

<sup>158</sup> Bv.: ABRvS, 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2402 (met een mooi overzicht van toepassing van het normaal maatschappelijk risico [Wro]); ABRvS, 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105 en ABRvS, 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071.

**Ad a) Risicoaanvaarding: actief en passief**

Er moet worden onderscheiden tussen actieve en passieve risicoaanvaarding. “Actieve risicoaanvaarding houdt in dat vanuit de positie van een redelijk denkend en handelend persoon aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat schade zou ontstaan vanwege een ongunstig besluit.”<sup>159</sup> Wie bijvoorbeeld koeien wil gaan houden of gewassen wil verbouwen die niet tegen al te natte omstandigheden kunnen, op een plek waar bekend is dat daar vernatting gaat plaatsvinden, aanvaardt actief het risico op schade. “Van *passieve* risicoaanvaarding is sprake als de benadeelde geen passende (aanpassings)maatregelen heeft genomen, toen hij daartoe redelijkerwijs (nog) in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee kon houden dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken. De schade die hij vervolgens lijdt, maar die hij had kunnen voorkomen door tijdig te handelen, wordt hij geacht passief te hebben aanvaard.”<sup>160</sup> De betrokkene heeft dus stilgezeten en daarmee een juist gunstig regime voorbij laten gaan zonder daarvan gebruik te maken (‘stilzitten’). Artikel 15.6 Ow kent een bijzondere bepaling voor passieve risicoaanvaarding bij wijzigingen van een omgevingsplan of een omgevingsverordening met als doel om het verrichten van bepaalde activiteiten niet meer toe te staan (ook wel ‘wegbestemmen’ genoemd). Het gaat dan om activiteiten die planologisch waren toegestaan maar waarvan (kort gezegd<sup>161</sup>) ten minste drie jaar geen gebruik is gemaakt.

Beide vormen van risicoaanvaarding of ‘voorzienbaarheid in concreto’ mogen niet worden verward met de ‘algemene voorzienbaarheid’ die een benadeelde kan worden tegengeworpen bij het hiervoor besproken normaal maatschappelijk (ondernemers)risico. Bij de algemene voorzienbaarheid gaat het uitsluitend om de algemene maatschappelijke ontwikkelingen die een ieder zou moeten kunnen voorzien, zonder dat bekend is in welke vorm, waar of op welk tijdstip deze ontwikkelingen daadwerkelijk plaats zullen vinden. Bij actieve en passieve risicoaanvaarding gaat het om concrete en specifieke overheidsmaatregelen die voor bepaalde betrokkenen tot schade kunnen leiden, terwijl die schade (deels) te voorkomen was.

**Ad b) en c) Schadebeperkingsplicht en eigen schuld**

De benadeelde dient in redelijkheid maatregelen te nemen ter voorkoming of beperking van schade. Schade die door het treffen van dergelijke maatregelen had kunnen worden voorkomen of beperkt, blijft volgens vaste jurisprudentie ten laste van de aanvrager.<sup>162</sup> Omgekeerd geldt dat de redelijke kosten van de maatregelen die ter voorkoming of beperking van schade zijn genomen, op grond van artikel 4:129 onder a Awb voor vergoeding in aanmerking kunnen komen indien aan de overige vereisten is voldaan.

“De vraag wanneer de aanvrager niet aan zijn schadebeperkingsplicht heeft voldaan of wanneer sprake is van eigen schuld, heeft de wetgever aan de rechtspraak overgelaten.”<sup>163</sup>

159 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (redactie), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag 2022, p. 496-497.

160 Ministerie van BZK, *Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet*, Den Haag, juni 2022, p. 27.

161 Zie voor een uitgebreide beschrijving: Ministerie van BZK, *Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet*, Den Haag, juni 2022, p. 27.

162 Dit gaat echter niet zo ver dat de benadeelde ook bezwaar en beroep had moeten instellen tegen het besluit of de maatregel die schade veroorzaakt. Voor zover tegen de schadeoorzaak een bestuursrechtelijk rechtsmiddel openstaat, vormt het niet aanwenden van een rechtsmiddel, terwijl dit redelijkerwijs wel mogelijk was, geen reden om (een deel van) de schade niet voor vergoeding in aanmerking te laten komen (ABRvS, 15 augustus 1996, AB 1996, 435 m.nt. AvH).

163 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld. A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswick (redactie), *Handboek Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 664.

**Ad d) Schade is anderszins verzekerd**

Als (een deel van de) schade door bijvoorbeeld een verzekeraar is vergoed, komt deze niet ook nog eens voor vergoeding op grond van de Awb en de Omgevingswet. In de praktijk komt het ook wel voor dat een bestuursorgaan probeert om met rechthebbenden van gronden en/of bouwwerken tot minnelijke overeenstemming te komen voordat een besluit wordt genomen. Een voorbeeld voor schade als gevolg van inundatie in een gestuurd waterbergingsgebied is de Brabantbrede verordening 'Schadevergoeding bij waterberging (inundatie)'. Te wijzen valt ook op de werkwijze die Waterschap De Dommel hanteert bij schade na waterberging.<sup>164</sup>

**TOT SLOT: SCHADUWSCHADE WORDT NIET VERGOED**

Schaduw schade is "de schade die ontstaat als gevolg van een concreet en bekendgemaakt beleidsvoornemen of als gevolg van de voorbereiding van een schadeveroorzakend besluit."<sup>165</sup> Schaduw schade komt volgens vaste rechtspraak niet voor vergoeding in aanmerking omdat het rechtstreekse causale verband met het besluit ontbreekt.<sup>166</sup> Dit betekent dat de eigenaar dus moet wachten met het indienen van een aanvraag om nadeelcompensatie totdat het voorgenomen besluit wordt genomen. Als later blijkt dat dit besluit uiteindelijk niet wordt genomen of geen nadeel veroorzaakt, dan is er feitelijk geen schade. Veroorzaakt het besluit wel nadeel, dan kan de eigenaar om nadeelcompensatie verzoeken. De tussenliggende periode van onzekerheid rekent de wetgever tot het normale maatschappelijke risico dat elke burger moet dragen.<sup>167</sup>

Volgens de wetgever is er bij het voorkomen van schaduw schade een belangrijke rol weggelegd voor participatie en omgevingsmanagement door overheden en initiatiefnemers. Het betreft dan de in de praktijk voorkomende onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen en de verkoopbaarheid van de onroerende zaak (gronden en gebouwen).<sup>168</sup>

Uit artikel 4:126, lid 3 en 4 Awb blijkt dat eventuele voordelen van een besluit of maatregel worden verrekend met het schadebedrag. Ook is het mogelijk de vergoeding anders dan met een geldbedrag te regelen. Te denken valt aan de aanleg van een drainagemaatregel om daarmee schade zoveel mogelijk te voorkomen (mitigeren).<sup>169</sup>

**5.3 NATSCHADE DOOR BESLUITEN OF MAATREGELEN VAN HET WATERSCHAP****5.3.1 INLEIDING**

In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op mogelijke natschade als gevolg van de in dit rapport geselecteerde anti-droogtmaatregelen zoals die door waterschappen kunnen worden uitgevoerd. Achtereenvolgens komen in de paragrafen 5.3.2 t/m 5.3.5 de volgende opties aan bod:

1. Peilverhoging oppervlaktewater, al dan niet via een wijziging van een peilbesluit;
2. Beperken of beëindigen grondwateronttrekkingen;
3. Infiltreren van water in de bodem (ter aanvulling van het grondwater/grondwaterstand);
4. Beperken of niet toestaan van drainage;
5. Herinrichting watersysteem (via projectbesluit of een vergunning eigen dienst).

164 Zie: <https://www.dommel.nl/schadenawaterberging>.

165 C.N.J. Kortmann, Schaduw schade, een conceptuele verkenning, vakblad Overheid & Aansprakelijkheid (O&A) 2017/90, par. 3.1.

166 ABRvS, 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 3.2.

167 Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (redactie), Handboek Omgevingswet, Boom Juridisch, Den Haag, 2024, p. 662 (zie de MvT bij de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II, 2017/18, 34986, nr. 3 p. 22-23 en p. 33).

168 Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 23.

169 ABRvS, 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:88 (Waterschap Limburg).

### 5.3.2 PEILVERHOOGING OPPERVLAKTEWATER: PEILBESLUIT, FEITELIJKE PEILVERHOOGING EN STREEFPEIL

#### 5.3.2.1 NATSCHADE DOOR WIJZIGING PEILBESLUIT

In paragraaf 4.3.2.2 zijn de voorbereiding en vaststellingen van een peilbesluit kort toegelicht. Als het oppervlaktewaterpeil wordt verhoogd, als maatregel in de strijd tegen de nadelige gevolgen van droogte, dan kan dat tot natschade leiden. Er is veel jurisprudentie over peilbesluiten. Voor het eventuele recht op schadevergoeding wordt gekeken naar de oorzaak of reden van de verandering van het oppervlaktewaterpeil. Juridisch wordt vooralsnog onderscheiden tussen een peilaanpassing en een peilwijziging. Met een peilaanpassing wordt bedoeld dat hiermee de natuurlijke of autonome bodemdaling wordt gevolgd. Een peilaanpassing is zo beschouwd een vorm van een peilverlaging. Schade als gevolg van een peilverlaging die een compensatie is van een natuurlijke maaiveldaling wordt door rechters (vooralsnog) standaard tot het normaal maatschappelijk risico gerekend. Wat 'natuurlijk' is, is hier de vraag want voor bodemdaling in veenweidegebieden is niet enkel sprake van natuurlijke oorzaken. Het bewust ontwateren van gronden (drainage) om zo een bepaalde drooglegging te realiseren, draagt juist bij aan het proces van oxidatie en inklinking van de bodem. De aanname in de rechtspraak dat bodemdaling als een natuurlijk proces moet worden, behoeft wat ons betreft nuancering.<sup>170</sup> Een peilwijziging is zo beschouwd niet 'natuurlijk' en hierbij wordt de drooglegging van percelen bewust veranderd door menselijk handelen.<sup>171</sup>

In de strijd tegen de nadelige gevolgen van droogte (verdroying hieronder begrepen) kunnen peilen in peilbesluiten worden verhoogd of, bijvoorbeeld in veengebieden waar bodemdaling plaatsvindt, gefixeerd. Fixeren van het peil in veengebieden leidt ertoe dat de drooglegging en daarmee de ontwateringsdiepte langzaam maar zeker vermindert (door het wetterskip 'passieve peilverhoging' genoemd).<sup>172</sup> Door verhoging van de waterstanden kan schade optreden, zij het dat ook hier geldt dat deze zoveel mogelijk te voorkomen is door werk te maken van het beschrevene in de paragrafen 5.1 en 5.2. Voor de vergoeding van schade als gevolg van een peilbesluit kunnen benadeelden een beroep doen op de nadeelcompensatieregeling van de Omgevingswet (art. 15.1 lid 1 sub a). Het is niet nodig dat in het peilbesluit zelf een nadeelcompensatieregeling wordt opgenomen; daarvoor kan immers naar de regeling van de wet zelf worden verwezen.

*Schade als gevolg van het niet handhaven van een peilbesluit*<sup>173</sup>

Op de beheerder rust op grond van artikel 2.41 Ow de plicht om het peilbesluit zo veel mogelijk te handhaven. Als de beheerder deze inspanningsplicht veronachtzaamt, dan kunnen degenen die daardoor schade lijden de beheerder daarvoor civielrechtelijk aansprakelijk stellen op grond van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad).<sup>174</sup> Uit het enkele feit

170 Zie hierover: P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', MenR 2021/20, p. 135.

171 Nogmaals: ontwateren van gronden als gevolg waarvan de bodem mede daalt, is naar onze mening ook een vorm van menselijk handelen. Sterker nog, zonder menselijk handelen zou veel bodem in ons land niet bewoonbaar of bewerkbaar zijn. Het rigide onderscheid tussen peilaanpassing en peilwijziging zou dan ook best kunnen vervallen. Waar het steeds om gaat is dat de vaststelling van een peilbesluit gericht moet zijn op de in onderlinge samenhang te beschouwen waterbeheerdoelstellingen.

172 Zie hiervoor bijvoorbeeld: ABRvS, 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2077 (Wetterskip Fryslan).

173 De tekst hieronder is ontleend aan: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet (2022), p. 292-293.

174 Zie hierover o.a. Van Doorn-Hoekveld e.a. 2020, H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, Wateroverlast en aansprakelijkheid, TvAR 2017, afl. 5, p. 231-239, J.J. Jacobse & R.M. Pieterse, Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast, O&A 2017/91, p. 197-205 en H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, TvAR 2018, afl. 7/8, p. 328-339.

dat het waterpeil op enig moment niet voldoet aan het peilbesluit, mag niet de conclusie worden getrokken dat de schade die daarvan het gevolg is voor vergoeding in aanmerking komt.<sup>175</sup> Van een onrechtmatige gedraging in de zin van artikel 6:162 BW is pas sprake als komt vast te staan dat de beheerder zich, gegeven de concrete omstandigheden van het geval, de verschillende betrokken belangen en de beschikbare (financiële) middelen, onvoldoende heeft ingespannen om het peilbesluit te handhaven. Beslissend daarvoor is of de beheerder in de gegeven omstandigheden een ander beleid had moeten voeren of andere maatregelen had moeten treffen dan hij in het concrete geval heeft gedaan om het ter plaatse vastgestelde waterpeil zo veel mogelijk te handhaven.<sup>176</sup> Ten aanzien van het bedienen van pompen en gemalen wordt daarbij in de jurisprudentie een zekere beheermarge gehanteerd, omdat het enige tijd duurt voordat pompen aan- en afslaan.<sup>177</sup> Een structurele en substantiële over- of onderschrijding van het waterpeil kan een indicatie vormen dat de beheerder zijn inspanningsplicht heeft geschonden. Van de beheerder mag in dat geval worden verwacht dat hij aangeeft welke inspanningen hij heeft geleverd om het waterpeil te handhaven en waarom die inspanningen die structurele en substantiële over- of onderschrijdingen niet hebben kunnen voorkomen, of waarom dat de beheerder niet kan worden verweten.<sup>178</sup> In het kader van de vraag of de beheerder beneden de zorg van een goed beheerder is gebleven, kan tevens van belang zijn of de beheerder adequaat heeft gereageerd op klachten van derden door naar aanleiding daarvan een onderzoek in te stellen, en of de beheerder afhankelijk van de uitkomst van dat onderzoek de noodzakelijke en mogelijke maatregelen had kunnen treffen en/of derden hadden kunnen waarschuwen voor mogelijke schade, opdat zij zelf maatregelen hadden kunnen treffen om deze schade te voorkomen of te beperken.<sup>179</sup>

### 5.3.2.2 NATSCHADE ALS GEVOLG VAN HET FEITELIJK VERHOGEN VAN HET PEIL

In paragraaf 5.2.1 is toegelicht dat schade als gevolg van een feitelijke peilverhoging *niet* verhaald kan worden op grond van de nadeelcompensatieregeling van hoofdstuk 15 van de wet. Een peilverhoging (of -verlaging) is geen schadeoorzaak zoals bedoeld in artikel 15.1, lid 1 Ow. Beschreven is dat de regeling van de Omgevingswet hier beperkter is dan die van de Waterwet waar schade door feitelijke peilaanpassingen wél binnen de nadeelcompensatieregeling van de Waterwet viel.

Voor schade als gevolg van een feitelijke peilverhoging kan een benadeelde een beroep doen op de nadeelcompensatieregeling van de Awb (art. 4:126), mits deze handeling rechtmatig is (zie par. 5.2.1, onder ‘Schade als gevolg van een feitelijke handeling (zoals een peilverhoging)’). Voor onrechtmatige peilverhogingen (die bijvoorbeeld niet passen binnen de voorwaarden van het daarvoor geldende peilbesluit) is er, vanwege een dan gestelde onrechtmatige (overheids)daad, de gang naar de civiele rechter. Zie hiervoor ook paragraaf 5.6.

### 5.3.2.3 NATSCHADE DOOR WIJZIGING STREEFPEIL

In de praktijk stellen waterschappen ook voor niet-aangewezen waterlichamen waterpeilen vast. Zie hiervoor nader paragraaf 4.3.2.2 Het vastleggen van dergelijke ‘streefpeilen’ vindt niet plaats via een peilbesluit in de zin van artikel 2.41 Ow. Maar streefpeilen hebben wel betekenis in de praktijk van het waterbeheer: het is vastgesteld beleid dat zelfbindend is voor het waterschap.

<sup>175</sup> Zie Hof Den Haag 22 maart 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:702 en Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382.

<sup>176</sup> ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0573. Zie ook HR 9 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5302, NJ 2002/446 en Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382.

<sup>177</sup> Zie Hof Den Haag 22 maart 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:702.

<sup>178</sup> Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382.

<sup>179</sup> HR 8 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2813, NJ 1999/319.

Het vaststellen van een streefpeil (zonder dat hier een peilbesluit aan ten grondslag ligt) is geen schadeveroorzakend besluit in de zin van artikel 15.1 Omgevingswet.<sup>180</sup> Het afwijken van streefpeilen/stuwstanden (via het bedienen van stuwen) zoals hier bedoeld is te beschouwen als een feitelijke handeling. Eventuele natschade als gevolg hiervan is niet verhaalbaar via de schadevergoedingsregeling van de Omgevingswet (art. 15.1, lid 1 Awb), maar wel op grond van de nadeelcompensatieregeling van de Awb. Zie hiervoor paragraaf 5.3.2.2 hiervoor.

### 5.3.3 BEPERKING OF BEËINDIGING GRONDWATERONTTREKING

Zoals uit paragraaf 4.2 blijkt, kan alle mogelijke schade die is toe te rekenen aan een schadeoorzaak zoals genoemd in artikel 15.1 Omgevingswet voor nadeelcompensatie in aanmerking komen. Het betreft alle mogelijke schade die is toe te rekenen aan een besluit, regel of maatregel. In relatie tot het verminderen of beëindigen van grondwateronttrekkingen kan schade ontstaan voor:

1. Vergunninghouders van wie het onttrekkingendebiet ambtshalve wordt verminderd.
2. Periodieke onttrekkers van grondwater die worden geconfronteerd met beperkingen door het aanscherpen van de algemene regels voor grondwateronttrekkingen in de waterschapsverordening.
3. Omwonenden die mogelijk schade leiden als gevolg van een (later) optredende verhoging van de grondwaterstand (grondwateroverlast).

#### *Ad 1: Schade voor vergunninghouders door inperken onttrekkingendebiet*

In paragraaf 4.3.2.3 is beschreven wanneer een omgevingsvergunning moet of kan worden gewijzigd of zelfs ingetrokken.<sup>181</sup> De wettelijke taak, de doelen voor het watersysteembeheer en het vastgestelde beoordelingskader (waaronder de beoordelingsregels, omgevingsvisies en waterbeheerprogramma's) kunnen hiertoe verplichten (zie art. 5.39 en 5.40 Ow). Kort gesteld moet of kan het bevoegd gezag de voorschriften van een vergunning wijzigen of een vergunning intrekken op dezelfde gronden waarop de omgevingsvergunning voor die activiteit had kunnen worden geweigerd (art. 8.97, lid 1 Bkl). Zo kan dus een eerder vergund onttrekkingendebiet structureel worden verminderd als dat nodig is in de strijd tegen de nadelige gevolgen van droogte. Waterschaarste moet immers, op grond van de doelen voor het watersysteembeheer, zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met alle aan de orde zijnde belangen, waarbij niet alle belangen altijd even goed kunnen worden bediend. Als een vergunninghouder zijn vergunning aangescherpt ziet worden, kan hij (naast het instellen van bezwaar en beroep) een verzoek om nadeelcompensatie doen bij het vergunningverlenend bevoegde gezag. Ook de wijziging (of intrekking) van een omgevingsvergunning is immers een schadeveroorzakend besluit (zie par. 5.2.1). Of en zo ja hoeveel schadevergoeding wordt toegekend is afhankelijk van het behandelde in de paragrafen 5.1 en 5.2.

#### *Kort: tijdelijke onttrekkingsverboden vallen buiten de scope van dit onderzoek*

In elke waterschapsverordening is standaard een bestuursbevoegdheid opgenomen om in geval van grote schaarste aan water (droogte) een tijdelijk verbod op zowel vergunning- als niet vergunningplichtige onttrekkingen uit oppervlaktewater en/of grondwater in te stellen

<sup>180</sup> Alleen de regels, besluiten of maatregelen die concreet genoemd zijn in artikel 15.1 Ow zijn mogelijke schadeoorzaken, waarvoor nadeelcompensatie aan de orde kan zijn. Die opsomming is limitatief.

<sup>181</sup> Van de intrekkingbevoegdheid kan alleen gebruik worden gemaakt als niet kan worden volstaan met wijziging van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften (art. 8.97, lid 3 Bkl).



(calamiteitenregeling).<sup>182</sup> In relatie tot het voorliggende onderzoek echter is helder dat de inzet van deze bevoegdheid niet tot natschade zal leiden. De inzet van de in dit rapport behandelde maatregelen zijn juist bedoeld om de kans op nadelige gevolgen van droogte, en daarmee een mogelijk tijdelijk onttrekkingsverbod, structureel te verkleinen.

#### *Bijzondere positie drinkwaterbedrijven*

Vanwege de leveringsplicht van drinkwater voor huishoudelijke doeleinden hebben drinkwaterbedrijven een bijzondere positie.<sup>183</sup> Een vermindering van onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening vraagt om een wel heel erg zware motivering. Hierbij is naast de leveringsplicht de specifieke zorgplicht uit de Drinkwaterwet van belang. Deze vraagt van alle overheden om bij de voorbereiding van hun besluiten rekening te houden met het drinkwaterbelang. De Drinkwaterwet bepaalt dat bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen, de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang geldt (art. 2 Dww). Voor provincies betekent dit concreet dat aan het drinkwaterbelang een wat zwaarder gewicht toegekend moet worden dan aan andere grondwatergerelateerde belangen.

Maar ook hier geldt dat wanneer grote drinkwateronttrekkingen Natura 2000-gebieden (verder) verdrogen, dat op gespannen voet staat met het juridisch dwingende verslechteringsverbod van de Habitatrictlijn. Om die reden kan het toch noodzakelijk zijn ook die onttrekkingen te beperken of bijvoorbeeld in de tijd te differentiëren (zoals meer onttrekkingsruimte in de herfst en winter en minder in de lente en de zomer). De bevoegdheid daartoe ligt bij de provincies. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de onttrekkingsvergunning van een infiltratievoorschrift te voorzien, als gevolg waarvan pas onttrokken mag worden nadat de hoeveelheid grondwater in de bodem is aangevuld. Drinkwaterbedrijven zijn bezorgd over de onttrekkingsmogelijkheden en doen sinds enkele jaren onderzoek naar alternatieven voor winningen uit grondwater.<sup>184</sup> Juridisch zijn voor een aantal alternatieve bronnen (brak grondwater, zeewater, hemelwater, effluent rwzi's en uitslagwater) de consequenties hiervan onder de Omgevingswet in beeld gebracht.<sup>185</sup>

#### **Ad 2: Schade door aanscherpen algemene regels voor grondwateronttrekkingen**

Waterschappen kunnen, met het oog op de eigen taken en de doelen voor het waterbeheer, de algemene regels voor grondwateronttrekkingen in de waterschapsverordening aanscherpen. Zoals blijkt uit paragraaf 5.2.1 (incl. tabel 5.2). Zo'n wijziging van regels geldt als een schadeveroorzakend besluit. Wat het moment voor het doen van een schadeverzoek betreft, is het de vraag of onttrekkingen meldingsplichtig zijn of toestemmingsvrij. Als er een meldingsplicht geldt, kan om schadevergoeding worden verzocht als de meldingsgegevens

182 Zie hierover: Sterk Consulting, *Regulering van en nieuw beleid voor onttrekkingen van grondwater door waterschappen*, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag: 2023, par. 3.7 en p. 35. Zie: <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/25/bijlage-4-eindrapport-regulering-van-een-nieuw-beleid-voor-grondwateronttrekkingen-door-waterschappen>.

183 Zakelijke gebruikers die water afnemen voor niet-huishoudelijke doeleinden kunnen géén aanspraak maken op de publiekrechtelijke leveringsplicht onder de Drinkwaterwet. Zie hierover: A. Veldkamp, H.K. Gilissen, F. Groothuijse en M. van Rijswijk, *Wat is drinkwater? Publieke zorg- en leveringsplicht in het kader van de openbare drinkwatervoorziening*, NJB 2023, afl. 24, p. 1995-1999.

184 Zie bv.: <https://www.vewin.nl/nieuws/drinkwatersector-slaat-alarm-nu-actie-nodig/#:~:text=Op%20middellange%20termijn%20kijken%20we,hel%20systeem%20van%20nieuwe%20bronnen>, en ook <https://www.drinkwaterplatform.nl/nieuwe-drinkwaterbronnen-noodzakelijk-en-ingewikkeld/>.

185 Sterk Consulting, FLO Legal en KWR, *Beschermingsregime voor alternatieve bronnen voor drinkwater. Mogelijkheden onder de Omgevingswet voor een aantal kansrijke drinkwaterbronnen*, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag 2022. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/31/beschermings-regime-voor-alternatieve-bronnen-voor-drinkwater>.

zijn verstrekt (art. 15.4, lid 4 Ow). Voor toestemmingsvrije onttrekkingen vormt de start hiervan het moment waarop om schadevergoeding kan worden verzocht (art. 15.4, lid 2 Ow).

**Ad 3: Schade door grondwateroverlast aan percelen en gebouwen (kelders en kruipruimten)**

Wie schade lijdt als gevolg van een grondwateronttrekking kan zich beroepen op de schadevergoedingsregeling van de Omgevingswet. In principe moeten rechthebbenden (zoals agrariërs en huiseigenaren) een vergunde of gemelde grondwateronttrekking gedogen (art. 10.3, lid 3 Ow), zij het dat er daarbij een regeling geldt voor eventuele schade. Uit artikel 15.14 Ow volgt dat schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een gedoogplicht als bedoeld in onder andere artikel 10.3, lid 3 aan de schadelijgende rechthebbende volledig wordt vergoed.<sup>186</sup> De initiatiefnemer (vergunninghouder of melder) is in deze gevallen verplicht opgetreden schade te vergoeden als vaststaat dat de onttrekking de schade heeft veroorzaakt (art. 15.12 Ow).

Opvallend en vrij algemeen bekend is echter dat de Omgevingswet (net als de Waterwet en daarvoor de Grondwaterwet) niet voorziet in een regeling voor schadevergoeding als gevolg van het verminderen of beëindigen van een grondwateronttrekking. Schade kan hier optreden doordat de grondwaterstand stijgt met mogelijke overlast en schade to gevolg. Deze gevolgschade kan zich voordoen in de vorm van structureel natte(re) percelen waardoor gebruiksbeperkingen ontstaan of natte kelders en kruipruimtes. Ook leidingen en wegen kunnen schade oplopen. Deze schade treedt meestal later op, soms zelfs jaren nadat de activiteit is verricht.<sup>187</sup> Hierbij is van belang in te zien dat een onttrekkingsvergunning het recht geeft om te mogen onttrekken; van een verplichting om eeuwig te onttrekken is geen sprake.<sup>188</sup> Het staat de vergunninghouder dus vrij een onttrekking te verminderen of te beëindigen zonder bevreesd te hoeven zijn voor nadeelcompensatieclaims.<sup>189</sup> Voor het voorliggende rapport gaat het echter niet om een grondwateronttrekker die zelf besluit minder te onttrekken. Het waterschap of de provincie besluit hiertoe door in de omgevingsvergunning het onttrekkingsgebied te verminderen (of zelfs beëindigen). En dat besluit kan, naast schade voor de vergunninghouder, ook tot natschade leiden voor omwonende gebruikers en eigenaren van percelen, gebouwen en infrastructuur. Omdat dit soort schade een gevolg is van het wijzigen (of intrekken) van de vergunning, is sprake van een schadeveroorzakend besluit volgens de Omgevingswet. Of die schade voor vergoeding in aanmerking komt (en voor welke deel) hangt ook weer af van de criteria die in de paragrafen 5.1 en 5.2 zijn beschreven. Specifieke jurisprudentie hierover hebben wij niet kunnen vinden – we kennen enkel gevallen waarbij bedrijven zelf besluiten niet langer te onttrekken – maar bovenop het gestelde in de genoemde paragrafen, valt wel een aantal opmerkingen te plaatsen die van belang kunnen zijn bij de belangenafweging voorafgaand aan het wijzigen (of intrekken) van een onttrekkingsvergunning:

- Voor bepaalde functies (en hier achter liggende belangen) kan een structurele verhoging van de grondwaterstand gewenst zijn. Te denken valt aan woningen e.d. die op houten palen zijn gefundeerd, archeologische locaties, veendijken en natuurlijk ook natuurgebieden.
- Wat kelders betreft is van belang dat het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), net als het vroegere Bouwbesluit 2012, geen eisen stelt aan de vocht dichtheid van kelders

<sup>186</sup> Het normale maatschappelijke risico en het evenredigheidsbeginsel (zie par. 5.2) spelen hierbij geen rol (art. 15.13, lid 4 Ow).

<sup>187</sup> MvT bij de Invoeringswet Omgevingswet), Kamerstukken II, 2017/18, 34986, nr. 3, p. 227.

<sup>188</sup> Rechtbank Den Haag, 20 juni 2007, zaaknr. 26233, r.o. 4.2 (Gist Brocades Delft. NB: de uitspraak is niet te vinden via rechtspraak.nl).

<sup>189</sup> Zie hierover: P. de Putter en A. Tuinenburg, 'Omgaan met af te bouwen grondwateronttrekkingen: juridisch of bestuurlijk spoor?', Water Governance 2016/1, p. 20-25.

en kruipruimten. Maar als een kelder als een ‘verblijfsgebied’ wordt gebruikt, ofwel een ruimte waar mensen regelmatig verblijven, zoals een keuken, een slaapkamer of een beneden het maaiveld gelegen badkamer, souterrain of winkelruimte, geldt de waterdichtheidseis wel.<sup>190</sup> “Een particulier moet er dus voor zorgen dat zijn onroerende zaak voldoet aan de eisen van de bouwregelgeving én aan zijn eigen aanvullende wensen voor het pand. Wie zijn kelder waterdicht wil hebben, moet zelf bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen treffen.”<sup>191</sup>

- Wat een toename van grondwaterstanden betreft, valt ook te leren van jurisprudentie over grondwateroverlastproblemen in bebouwd gebied. Tegen een natuurlijke stijging van het grondwaterstandniveau moet ieder zelf maatregelen nemen. Illustratief zijn uitspraken over grondwateroverlast als gevolg van het vervangen van een lekke riolering (die soms decennia mede als drain heeft gewerkt). De rechtbank Amsterdam oordeelde dat de vervanging van een oud lekkend riool hooguit leidde tot het herstel van de oude normale waterhuishoudkundige situatie, waartegen de woningen van de procederende eigenaren bestand zouden moeten zijn.<sup>192</sup> Ook hier wijst de rechtbank op bouwkundige gebreken, ofwel op de eigen verantwoordelijkheid van eigenaren voor de bouwkundige staat van hun huizen. Meer recente jurisprudentie wijst in dezelfde richting, waarbij de rechter ook wijst op de eigen verantwoordelijkheid van omwonenden om zelf maatregelen te nemen.<sup>193</sup> Nu is het vervangen van een lekke riolering natuurlijk wat anders dan het bewust beperken van grondwateronttrekkingen, maar te beredeneren is volgens ons wel dat ook hierdoor de grondwaterstand weer in zijn (min of meer) natuurlijke toestand terugkeert. Daar staat tegenover dat bij het bestemmen en bebouwen van gronden zelden of nooit rekening is gehouden met ter plaatse aanwezige grondwateronttrekkingen. Best opmerkelijk als wordt bedacht dat elke onttrekking ooit een keer ophoudt.
- Kruipruimtes mogen incidenteel best wat water hebben, maar het moet wel mogelijk blijven om onderhoud te doen aan zich daar bevindende leidingen e.d.

#### 5.3.4 INFILTREREN/AANVULLEN VAN WATER IN DE BODEM

Infiltreren van water in de bodem met als enig oogmerk de hoeveelheid grondwater aan te vullen, is in waterschapsland juridisch niet specifiek geregeld. Toch komt het in de praktijk wel voor, bijvoorbeeld wanneer een waterschap actief oppervlaktewater in greppels laat stromen om het water in de bodem te laten zakken. In het gemeentelijke domein valt te denken aan de aanleg door een gemeente van een infiltratievoorziening in de openbare ruimte (waarop particulieren kunnen aansluiten) met als doel de grondwaterstand structureel te verhogen vanwege op houten palen gefundeerde woningen. In het kader van de gemeentelijke grondwatertaak kan dit een doelmatige maatregel zijn. De aanleg van een infiltratievoorziening zal veelal een feitelijke maatregel zijn zonder dat daarvoor een specifiek besluit wordt genomen. Voor zowel waterschap als gemeente zullen in de praktijk enkel de algemene zorgplicht (Ow) en de specifieke zorgplicht (uit waterschapsverordening dan wel omgevingsplan) van toepassing zijn.

Omdat deze activiteit op rijks- en decentraal niveau niet specifiek is geregeld, kan degene die als gevolg van deze ‘infiltratieactiviteit’ schade lijdt, waarschijnlijk geen beroep doen op de nadeelcompensatieregeling van de Omgevingswet. De specifieke zorgplicht van de bruidsschat is weliswaar een ‘regel’ zoals bedoeld in artikel 15.1, lid 1 sub d Ow, maar

190 Zie voor bestaande bouwwerken artikel 3.64 Bbl en voor nieuwe bouwwerken artikel 4.118 Bbl.

191 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 128.

192 Rb. Amsterdam 11 september 1996, ECLI:NL:RBAMS:1996:BA2473, BR 1997/10, p. 872-874.

193 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 129.

Zie bv.: Hof 's-Hertogenbosch 27 augustus 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3180.

deze zorgplicht is niet bedoeld om de activiteit expliciet mogelijk te maken. De specifieke zorgplicht is in dit geval niet meer dan een vangnet om eventuele nadelige gevolgen van milieubelastende activiteiten te beperken. Zonder de specifieke zorgplicht van de bruidsschat zou het infiltreren zonder enige beperking mogelijk zijn. Het voert naar ons idee te ver om de gemeente aanspreekbaar te maken voor de schade die het gevolg is van het infiltreren van water, zonder dat de gemeente expliciet gekozen heeft om deze activiteit mogelijk te maken.

Als een waterschap of gemeente actief oppervlaktewater (of ander water) aanvoert naar gebieden om het daar te laten infiltreren, is sprake van een feitelijke handeling. Eventuele natschade als gevolg hiervan valt onder de reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling van de Awb (zie par. 5.2.1, onder het kopje 'Schade als gevolg van een feitelijke handeling (zoals een peilverhoging)'). De kans dat infiltreren zoals hier beschreven tot grondwateroverlast zal leiden, lijkt ons overigens niet groot. Mogelijk dat kelders en andere diepere bouwwerken wateroverlast ondervinden, maar hiervoor geldt een verantwoordelijkheid voor de eigenaren hiervan (zie par. 5.3.3, onder ad 3).

Waterschappen en ook gemeenten hebben overigens wel de mogelijkheid deze vorm van infiltratie actief te regelen in hun waterschapsverordening respectievelijk omgevingsplan. Zie hiervoor nader paragraaf 4.3.2.4 en tabel 4.2. In dat geval is de betreffende regel het schadeveroorzakende besluit.

#### **5.3.5 BEPERKEN OF NIET TOESTAAN VAN DRAINAGE**

In paragraaf 4.3.2.5 is beschreven hoe waterschappen in hun waterschapsverordening de aanleg en ook het gebruik van drainages kunnen regelen, al dan niet gebiedsspecifiek. Die drainageregels kunnen worden gewijzigd. Wellicht moeten bestaande drainagevoorzieningen minder diep worden aangelegd of zelfs verwijderd, om daarmee tot een geringere ontwateringsdiepte te komen. Het is ook mogelijk om nieuwe drainage te verbieden, vanzelfsprekend voorzien van een goed onderbouwde toelichting. Als de doelen voor het waterbeheer en het beleid (eigen beleid en/of beleid van andere overheden) specifieke regulering vragen, dan kan hiermee de keuze voor regelgeving worden gelegitimeerd.

Als drainageregels worden gewijzigd, dan hangt het er voor het kunnen doen van een verzoek om nadeelcompensatie vanaf of het om vergunningplichtige, meldingplichtige of toestemmingsvrije drainagevoorzieningen gaat. Dat bepaalt immers het moment waarop om schadevergoeding kan worden verzocht. Wat dit betreft verwijzen we naar paragraaf 5.2.2 (zie in het kort: tabel 5.2).

Of er ook schade uitgekeerd moet worden, hangt af van alle factoren en criteria zoals geschetst in paragraaf 5.1 en 5.2.

#### **5.3.6 HERINRICHTING WATERSYSTEMEN (EIGEN WERKEN WATERBEHEERDER)**

Om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te beperken, kan werk gemaakt worden van de herinrichting van (delen van) het watersysteem. Denk aan het dempen van waterlopen, het plaatsen van stuwen en/of het verhogen ('verondiepen') van waterbodems. Voor dit soort activiteiten is het niet verplicht een projectbesluit voor te bereiden en vast te stellen, maar het kan wel (zie par. 4.3.2.5).<sup>194</sup> Alternatief is, bijvoorbeeld als een waterschap een herinrichtingsproject wil uitvoeren, de afzonderlijke activiteiten apart aan te

<sup>194</sup> Als er in het kader van een herinrichtingsproject onteigend moet worden, is een projectbesluit wel verplicht. Verstandig dus om hiermee, bij het voorbereiden van het project, rekening te houden. Als ingeschat wordt dat er wel eens onteigend zou moeten worden, dan doet het bestuursorgaan er verstandig aan voor het projectbesluit te kiezen.

vragen. Voor activiteiten waarvoor men zelf niet bevoegd is, worden de juridische toestemmingsvereisten (zoals omgevingsvergunningen en meldingen) bij de gemeente, provincie of RWS geregeld (afhankelijk van het antwoord op de vraag wie voor de activiteit bevoegd gezag is). Voor activiteiten waarvoor het waterschap zelf bevoegd is, vraagt men intern een vergunning eigen dienst aan (VED).<sup>195</sup> Voordeel van het instrument projectbesluit is dat veel of zelfs alle juridische toestemmingen die nodig zijn om zo'n herinrichtingsproject uit te voeren, meegenomen kunnen worden in het projectbesluit. Denk aan sloopectiviteiten of het kappen van bomen. Ook kan het gemeentelijke omgevingsplan via het projectbesluit worden gewijzigd.

Vanwege de exclusiviteit van het projectbesluit als schadeoorzaak, is het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld bevoegd om te beslissen op een aanvraag om schadevergoeding. Als het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt en een benadeelde lijdt als gevolg hiervan schade, dient hij zijn schadevergoedingsverzoek dus niet in bij de gemeente (art. 15.1, lid 3 Ow). "Een benadeelde kan een aanvraag om schadevergoeding als gevolg van een projectbesluit indienen vanaf het moment dat het projectbesluit in werking is getreden. Verder kan aan artikel 4:126, eerste lid, Awb worden ontleend dat om vergoeding van schade kan worden gevraagd als deze op basis van het besluit kan worden begroot (bijvoorbeeld bij waardevermindering van een onroerende zaak) of daarna, als de schade als gevolg van een projectbesluit is opgetreden (bijvoorbeeld in geval van tijdelijke inkomensschade). Dat heeft te maken met het type schade dat optreedt door het projectbesluit en de gevolgen van een projectbesluit. Door projectbesluiten kunnen uiteenlopende vormen van schade ontstaan. Zo kan het gaan om blijvende of tijdelijke inkomensschade of om waardevermindering van een onroerende zaak. Als het gaat om waardevermindering van een onroerende zaak, dan wordt de schade in ieder geval bepaald aan de hand van de maximale invulling van de regels uit het projectbesluit. De schade wordt begroot aan de hand van een vergelijking van de juridisch maximaal toegestane situatie direct voor de inwerkingtreding van het projectbesluit met de maximale invulling van het projectbesluit direct na de inwerkingtreding, zij het dat de vergelijking wordt toegesneden op het concrete project dat de schade veroorzaakt."<sup>196</sup> Kort gezegd komt het erop neer dat eventuele schade als gevolg van het projectbesluit wordt vastgesteld door een vergelijking te maken tussen het regime dat geldt vóór het nemen van een projectbesluit en daarna.

Tot slot wordt opgemerkt dat in geval van vergunningplichtige activiteiten de verleende vergunning het schadeveroorzakend besluit is, ook als het een vergunning eigen dienst betreft.

## 5.4 NATSCHADE DOOR BESLUITEN OF MAATREGELEN VAN DE PROVINCIE

### 5.4.1 BEPERKING OF BEËINDIGING GRONDWATERONTTREKING

Voor een belangrijk deel kan hier worden verwezen naar paragraaf 5.3.3. Extra toelichting verdient nog dat grondwateronttrekkingen onder bevoegd gezag van de provincie altijd vergunningplichtig zijn. En in de praktijk betreft het de grote en diepe(re) onttrekkingen van grondwater. Circa 80% van alle grondwateronttrekkingen (volume) vindt plaats onder het bevoegd gezag van de provincies.<sup>197</sup> Beperkingen van het onttrekkingengebied zoals in

<sup>195</sup> Voorwaarde voor een VED-procedure is wel dat de betreffende wateractiviteit (zoals een sloot dempen) in de waterschapsverordening als vergunningplichtig is aangewezen.

<sup>196</sup> Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Ow, Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 232 en 233.

<sup>197</sup> Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, *Overzicht grondwateronttrekkingen. Provincies en waterschappen*, hoofdstuk 2, Den Haag, 2021.

dit rapport bedoeld zullen via een ambtshalve wijziging van de vergunning(voorschriften) plaatsvinden. In het uiterste geval, als de waterbeheerdoelstellingen terzake niet met een aanpassing van de vergunning(en) kan worden bereikt, moet de vergunning worden ingetrokken. Zover zal het echter niet snel komen.

Verder is hier van belang dat schadelijgende partijen – in die gevallen waar het beperken van onttrekkingen tot grondwateroverlast of zelf natschade – de betreffende provincie kunnen verzoeken onderzoek te doen naar de relatie tussen de schade en de verminderde onttrekkingen. Voor dit type onderzoek is de AdviesCommissie Schade Grondwater (ACSG) opgericht.<sup>198</sup> Naar de letter van de wet (art. 15.16 Ow) gaat het om geleden schade als gevolg van het onttrekken van grondwater of het in de bodem brengen van water met het doel dit later weer te onttrekken. Schade als gevolg van het beperken of zelfs beëindigen van onttrekkingen zoals in het voorliggende onderzoek voorgesteld als maatregel is, zoals uit paragraaf 5.3.2 blijkt, niet geregeld in de Omgevingswet. Dat kan ertoe leiden dat de ACSG natschade zoals hier bedoeld *niet* tot haar onderzoekspakket rekent. Hierbij moet worden bedacht dat de ACSG en het onderzoek dat het uitvoert worden bekostigd uit de opbrengst van de grondwateronttrekkingsheffing. Als er door het uitvoeren van een vastgesteld ‘anti-droogtebeleid’ minder wordt onttrokken, zal de heffingsopbrengst afnemen. Hierdoor is er vanzelfsprekend minder geld beschikbaar voor onderzoek door de ACSG.

## 5.4.2 WIJZIGEN OMGEVINGSVERORDENING

### 5.4.2.1 INLEIDING

Naast het ambtshalve wijzigen (of zelfs intrekken) van een grondwateronttrekkingsvergunning, kan een provincie met regels in de omgevingsverordening (juridisch) werk maken van anti-droogtemaatregelen. In achtereenvolgens de paragrafen 5.4.2.2 t/m 5.4.2.4 worden de volgende mogelijkheden besproken, waarbij de vraag centraal staat wat de betekenis is voor eventuele natschade als gevolg hiervan:

1. Vaststellen instructieregel (bindende opdracht aan gemeente of waterschap);
2. Vaststellen van een direct werkende regel in de omgevingsverordening;
3. Wijziging omgevingswaarden (normen) voor wateroverlast.

### 5.4.2.2 VASTSTELLEN INSTRUCTIEREGEL IN OMGEVINGSVERORDENING

Via instructieregels kan een provincie gemeenten opdragen om in het omgevingsplan grondgebruik aan te passen en zones aan te wijzen waar gemeenten regels moeten stellen over activiteiten die het realiseren van de waterbeheerdoelstellingen in de weg staan. Zo kunnen provincies bijvoorbeeld instructieregels formuleren die:

- Gemeenten verplichten om rekening te houden met nadelige effecten van ruimtelijke ontwikkelingen in natte gebieden.
- Gemeenten opdragen om in het omgevingsplan grondgebruik aan te passen en zones aan te wijzen waar gemeenten regels moeten stellen over activiteiten die de waterbeheerdoelstellingen in de weg staan.
- Buffer-/overgangszones beschermen tussen gronden die relatief veel dan wel weinig grondwater nodig hebben (zoals een bufferzone tussen een natuurgebied en om- of inliggende landbouwpercelen). Zo kan een provincie gemeenten voorschrijven in dergelijke zones geen activiteiten te verrichten die een voor natuurgebieden negatief effect hebben op de grondwaterstand ter plaatse.

In de paragrafen 4.4.2 en 4.4.3 is uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden van het ruimtelijke-ordeningsspoor. Provincies kunnen ook instructieregels formuleren waar water-

<sup>198</sup> Zie <https://www.bij12.nl/onderwerp/adviescommissie-schade-grondwater/>.

schappen zich aan moeten houden bij het vaststellen van hun waterschapsverordening, bijvoorbeeld over de inhoud van peilbesluiten. Al is het uiteindelijk aan een waterschap zelf om een peilbesluit vast te stellen inclusief de hieraan voorafgaande brede belangenafweging. Zo kan een provincie een waterschap niet verplichten om een ander waterpeil in te stellen om zo de natuur te verbeteren. Tot dat oordeel komt de rechtbank Midden-Nederland in een vrij recente uitspraak. Als bevoegd gezag voor natuurbescherming kan de provincie maatregelen afdwingen die nodig zijn om de natuur te verbeteren. Zo'n maatregel kan echter niet worden opgelegd als daarvoor ook een wijziging van het waterpeil nodig is. Bij de voorbereiding van een peilbesluit moet het waterschapsbestuur namelijk een brede afweging van alle relevante belangen maken. Naast het natuurbelang gaat het bijvoorbeeld om de belangen van bewoners en boeren. De uitkomst daarvan kan niet vanuit één van die belangen worden "overruled", redeneert de rechtbank.<sup>199</sup>

Zoals uit paragraaf 5.2.1 blijkt, is een instructieregel geen schadeveroorzakend besluit. Pas als een instructieregel is vertaald naar een regel in een waterschapsverordening of omgevingsplan, valt deze regel binnen de opsomming van artikel 15.1, lid 1 Ow.<sup>200</sup> Wie schade denkt te lijden door een instructieregel, zal dan moeten wachten totdat deze regel is opgenomen in het omgevingsplan dan wel de waterschapsverordening. Wanneer vervolgens een verzoek om nadeelcompensatie kan worden gedaan, hangt er vanaf wat voor type regel door het waterschap dan wel de gemeente is gesteld: vergunningplicht, algemene regels met of zonder meldplicht of een maatwerkregel. Zie hiervoor paragraaf 5.2.1, kort samengevat in tabel 5.2.

#### **5.4.2.3 VASTSTELLEN DIRECT WERKENDE REGEL IN DE OMGEVINGSVERORDENING**

Zoals uit hoofdstuk 4 blijkt, zou een provincie de hiervoor onder ad 1) genoemde regels ook zelf kunnen opnemen in de omgevingsverordening. Maar vanwege het 'subsidiariteitsbeginsel' (art. 2.3, lid 1 Ow) ligt een gemeentelijke regeling (of regeling door een waterschap als het om waterbeheermaatregelen gaat) meer voor de hand. Met een instructieregel regelt de provincie dat dit ook echt gebeurt. Als een provincie zelf direct werkende regels stelt in de omgevingsverordening, hangt het er voor de vraag wanneer een verzoek om schadevergoeding mogelijk is, vanaf wat voor regel dit is. Voor een vergunning geldt bijvoorbeeld een ander schadeveroorzakend moment dan voor een algemene regel of een specifieke maatwerkregel. Zie hiervoor de samenvattende tabel 5.2 aan het eind van paragraaf 5.2.1.

#### **5.4.2.4 SCHADE ALS GEVOLG VAN OVERTREDEN OF WIJZIGEN OMGEVINGSWAARDEN WATEROVERLAST**

Op grond van de Ow zijn in de provinciale omgevingsverordening omgevingswaarden vastgesteld voor de gemiddelde overstromingskansen per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht (artikel 2.13 lid 1 sub b Ow). Die omgevingswaarden zijn wateroverlastnormen ofwel inundatienormen. Het is aan de provincies zelf te bepalen voor welke gebieden een overstromingskans wordt vastgesteld.<sup>201</sup> Niet alle gebieden zijn zagezegd genormeerd. Met de gemiddelde overstromingskansen wordt beoogd het gewenste beschermingsniveau van een gebied uit te drukken.

<sup>199</sup> Rb. Midden-Nederland, 17 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:145, MenR 2024/25 met annotatie van P. Mendelts.

<sup>200</sup> Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 10.

<sup>201</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 408.

Hoewel er verschillen zijn tussen de regeling door provincies, geeft tabel 5.3 aan wat de norm is per type grondgebruik (landbouwgrond en bebouwd gebied). Dit waren de werknormen die in 2003 waren opgenomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW 2003). De provincies hebben deze normen aanvankelijk veelal ongewijzigd overgenomen in de eigen verordening, zodat deze voor de waterschappen het juridische vertrekpunt bij de inrichting van hun gebied vormden. Zie hierover nader paragraaf 3.2.6. Het maaiveldcriterium is het percentage van een gebied dat niet aan de norm hoeft te voldoen. Voordeel van het werken met een maaiveldcriterium is dat daardoor een bepaald (klein) percentage van de gebiedsoppervlakte (perceel) buiten beschouwing kan blijven. Reden daarvoor is dat het in algemene zin niet kosteneffectief is om maatregelen te treffen voor een dergelijk klein deel van het gebied als het overige gebied al voldoet aan de norm. Dit geeft aan dat waterschappen enige vrijheid hebben en de normen niet overal in het gebied hoeven te realiseren.

**TABEL 5.3** VOORBEELD REGELING WATEROVERLASTNORMEN (UIT NBW 2003)

Normklasse gerelateerd aan grondgebruikstype	Maaiveldcriterium	Basis werkcriterium [1/jr]
Grasland	5 procent	1/10
Akkerbouw	1 procent	1/25
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1 procent	1/50
Glastuinbouw	1 procent	1/50
Bebouwd gebied	0 procent	1/100 <sup>202</sup>

De omgevingswaarden voor wateroverlast houden voor waterschappen een inspanningsverplichting in zich, gericht op extreme situaties c.q. afvoer- en bergingssituaties die niet vaak voorkomen. Voor waterschappen vormen deze omgevingswaarden het juridische vertrekpunt bij de inrichting van hun gebied. “Omdat er sprake is van een inspanningsverplichting, is er ruimte voor een doelmatigheidsafweging. Deze kan ertoe leiden dat er niet altijd technische compensatie (treffen van fysieke maatregelen) geboden hoeft te worden. Uit een zorgvuldige belangenafweging en bijhorend onderzoek kan blijken dat het ondoelmatig is (lees: niet kosteneffectief) om potentiële schade als gevolg van wateroverlast met onevenredig hoge kosten te willen voorkomen.”<sup>203</sup> Voor de vraag of een waterschap voldoet aan zijn zorgplicht, wordt verwezen naar paragraaf 4.2.1. In dit verband moet worden bedacht dat het in geval van schade door inundatie aan het waterschap is om aan te tonen dat het niet aansprakelijk is.<sup>204</sup> Daar staat tegenover dat het aan de eisende partij is om aan te tonen dat zijn schade zou zijn uitgebleven wanneer het waterschap wél aan zijn zorgplicht zou hebben voldaan. Op eisers rust in zoverre een zware stel- en bewijslast. Dit volgt uit de hierna te behandelen jurisprudentie.

202 In de praktijk komt de norm 1/80 ook wel voor.

203 H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 99.

204 Zie hierover uitvoeriger: M.J. Kraak, *Wateroverlast en de rol van waterschappen*, *LTB* 2016/41, p. 10-12; H. Havekes & P. de Putter, *Overheid niet zomaar aansprakelijk voor schade door wateroverlast*, *Water Governance* 2016, afl. 4, p. 10-11, J.J. Jacobse & R.M. Pieterse, *Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast*, *O&A* 2017/91, p. 197-205 en H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, *Wateroverlast en aansprakelijkheid*, *TvAR* 2017, afl. 5, p. 231-239 en H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, *Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien*, *TvAR* 2018, afl. 7/8, p. 328-339.



*Nb: geen relatie tussen peilbeheer en het voldoen aan de wateroverlastnormen*

“Er is geen directe relatie tussen beide waterschapstaken. Peilbeheer is gericht op het zo veel mogelijk op de gewenste hoogte houden van het oppervlaktewaterpeil. Dat vraagt om maatregelen voor bijvoorbeeld stuwen en gemalen. De wateroverlastnormen zijn gericht op extreme situaties, waarbij niet het beheer van stuwen en gemalen van belang is, maar de inrichting van het watersysteem zelf: is er voldoende ruimte om water op te vangen en zijn de watergangen breed en diep genoeg om het water af te voeren? Beide inspanningsverplichtingen zijn los van elkaar vormgegeven en als zodanig ook los van elkaar te beschouwen.”<sup>205</sup>

### **AANSPRAKELIJKHEID VOOR SCHADE DOOR INUNDATIE BIJ DE HUIDIGE NORMSTELLING VOOR WATEROVERLAST**

Door, in de strijd tegen de nadelige gevolgen van droogte, het oppervlaktewaterpeil structureel te verhogen, neemt de kans op wateroverlast en daardoor op schade in (wateroverlastgenormeerde) gebieden toe (zie par. 4.3.2.2).<sup>206</sup> De vraag hierbij is wat dit betekent voor provincies en/of waterschappen. Kunnen zij aansprakelijk worden gehouden voor schade die door inundatie ontstaat? En wat als de normen worden aangepast? Is dan een verzoek om schadevergoeding mogelijk?

Jurisprudentie leert dat de bewijslast voor een schadelijgende partij complex is. Bij schadesituaties zijn er in de regel verschillende oorzaken in beeld, niet in de laatste plaats extreme weersomstandigheden. In relatie tot de wateroverlastnormen moet worden bedacht dat deze zijn gesteld om het watersysteem onder normale omstandigheden goed te laten functioneren. Net zoals wegen niet zijn ontworpen om de zwaarste files aan te kunnen of riolering om grote hoeveelheden hemelwater af te voeren, wordt ook het watersysteem niet geacht extreme omstandigheden aan te kunnen. Daar waar waterschappen nog wel eens worden verweten de wateroverlastnormen te hebben overtreden als gevolg waarvan schade is ontstaan, laat jurisprudentie zien dat veelal extreme regenval de schade veroorzaakte. Hier valt bijvoorbeeld te wijzen op een uitspraak van het Hof Den Bosch uit 2022 waarin de rechter oordeelde dat de eisende partij onvoldoende had onderbouwd dat als het waterschap had gedaan wat het volgens hem had moeten doen, de regenval niet tot schade zou hebben geleid. Gegeven de extreme neerslagomstandigheden kan de schade door wateroverlast van [appellante] naar het oordeel van het hof niet aan handelen of nalaten van het waterschap worden toegerekend. Ondanks het direct treffen van diverse maatregelen om de wateroverlast te voorkomen dan wel zo veel mogelijk te beperken (zoals het verlagen van stuwen en het plaatsen van pompen) is er toch wateroverlast ontstaan. Zonder een duidelijk causaal verband is het waterschap niet aansprakelijk voor de hier geleden schade.<sup>207</sup>

Voor gestelde schade als gevolg van feitelijke wateroverlast is de civiele rechter bevoegd. De schadevergoedingsregeling van de Omgevingswet is niet van toepassing omdat feitelijke wateroverlast geen onderwerp is van een in artikel 15.1, lid 1 aangewezen schadeveroorzakend besluit, regel of maatregel. Ook de nadeelcompensatieregeling van de Awb biedt hier geen soelaas omdat de hier aan de orde zijnde feitelijke schade geen gevolg is van de ‘rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak’. Artikel 15.13, lid 2 Ow

<sup>205</sup> H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 99.

<sup>206</sup> Niet genormeerde gebieden zijn niet specifiek beschermd.

<sup>207</sup> Hof Den Bosch, 22 maart 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:923, r.o. 3.21.

is gezien de formulering ervan evenmin van toepassing.<sup>208</sup> Vandaar dat teruggegrepen moet worden op het civiele recht.

Over de aansprakelijkheidsvraag voor schade als gevolg van wateroverlast is heel wat jurisprudentie ontstaan. Schadetoekenning (op grond van een gestelde onrechtmatige daadactie) is volgens de rechtspraak niet snel aan de orde. Het waterschap zal alleen schadeplichtig gehouden kunnen worden als het tekort is geschoten in zijn zorgplicht.<sup>209</sup>

#### **SCHADE DOOR INUNDATIE A.G.V. WIJZIGING VAN DE NORMSTELLING VOOR WATEROVERLAST**

Provincies kunnen ervoor kiezen de omgevingswaarden voor wateroverlast in de omgevingsverordening aan te passen of voor bepaalde gebieden te laten vallen. Dit is ook wel gebeurd in verschillende provincies. Tegen een wijziging van de omgevingsverordening (als algemeen verbindend voorschrift [avv]) staat geen beroep open (art. 8:2 jo. art. 8:3, lid 1 onder a Awb).

Voorstelbaar is dat perceelseigenaren/agrariërs zullen stellen dat de wateroverlastnormen niet zomaar gewijzigd kunnen worden, temeer niet als het beschermingsniveau hierdoor wordt verlaagd. Anders gezegd: zij mogen er inmiddels, op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, op vertrouwen dat de normering blijft zoals deze is. Die stelling is naar ons idee niet houdbaar. De provincie komt nu eenmaal een zekere beleidsvrijheid toe. Sterker nog: als omstandigheden zich wijzigen, nieuwe inzichten ontstaan e.d., dan is zeer wel te beargumenteren dat de overheid hierop inspeelt. Zo is droogte een 'normale maatschappelijke ontwikkeling' waarmee rekening gehouden moet worden (zie par. 5.2.2). Dat vraagt natuurlijk wel een zorgvuldige voorbereiding, waaronder het rekening houden met alle in het geding zijnde belangen.

Een zorgvuldige belangenafweging vereist o.a. dat in de besluitvormingsprocedure wordt aangegeven hoe met eventuele schade als gevolg van een normwijziging wordt omgegaan. In lijn met wat in dit rapport al vaker is gesteld, betekent dit dat een normwijziging (vanwege nieuwe ontwikkelingen en in het licht van een samenhangende benadering van de doelstellingen voor het waterbeheer) niet als een donderslag bij heldere hemel moet komen. Voor de belangenafweging (die voorafgaat aan een eventuele normwijziging) betekent dit dat het belang van de normwijziging afgewogen moet worden tegen de wat grotere kans op wateroverlast voor derden. Hierbij is van belang te onderstrepen dat een waterschap niet alleen de taak heeft wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen, maar ook waterschaarste. Beide taken moeten in onderlinge samenhang worden beschouwd, dat volgt uit de omschreven wettelijke doelstellingen voor het waterbeheer.

Bij dit alles mag betekenis worden toegekend aan het feit dat degene die schade ondervindt door de normaanpassing volgens artikel 15.1, lid 1 Ow om een schadevergoeding mag verzoeken. Er wordt immers een directe werkende 'regel' gewijzigd. Een dusdanig verzoek betekent overigens niet dat die vergoeding altijd moet worden toegekend. Zie daarvoor de paragrafen 5.1 en 5.2.

<sup>208</sup> Alleen voor schade als gevolg van een gedoogplicht voor de berging en afvoer van water in specifiek daartoe aangewezen bergingsgebieden kan een beroep worden gedaan op de regeling van de Ow omdat het gebruik van deze gebieden een maatregel is die gericht is op het vergroten van de afvoer- en bergingscapaciteit van watersystemen (art. 15.13, lid 2 Ow; tot inwerkingtreding van de Ow geregeld in artikel 7.15 Waterwet).

<sup>209</sup> Zie: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden uit 2015, overweging 2.17 en 2.33 (ECLI:NL:GHARL:2015:4382).

*Mogelijke aansprakelijkheid waterschap?*

Voor normaanpassingen in de provinciale omgevingsverordening kan logischerwijs geen beroep worden ingesteld bij het waterschap. Het is immers niet aan het waterschap de provinciale omgevingsverordening te wijzigen of vast te stellen. Het waterschap kan wel met claims worden geconfronteerd in geval van schade door *feitelijke* wateroverlast. Over de aansprakelijkheidsvraag is heel wat jurisprudentie ontstaan. Zie hiervoor het gestelde hiervoor. Het waterschap zal alleen schadeplichtig gehouden kunnen worden als het te kort is geschoten in zijn zorgplicht.

**5.4.3 IN EEN BEHEERPLAN VOOR NATURA 2000-GEBIEDEN SPECIFIEK TOEGESTANE ACTIVITEITEN**

Zoals beschreven in paragraaf 5.2.1 (onder het kopje ‘Toelichting op de lijst van schadeoorzaken’) komt het voor dat een beheerplan voor Natura 2000-gebieden (een programma in de zin van de Ow) specifiek benoemde activiteiten toestaat. In dat geval is er sprake van een rechtstreeks werkende regel. Een afzonderlijk toestemmingsbesluit zoals een vergunning- of meldplicht is dan niet meer nodig en dat maakt de opgenomen activiteit zelf tot schadeoorzaak.<sup>210</sup>

**5.5 NATSCHADE DOOR BESLUITEN OF MAATREGELEN VAN DE GEMEENTE****5.5.1 WIJZIGING FUNCTIE VOOR LOCATIES IN OMGEVINGSPLAN (INCL. VERBOD BEPAALDE TEELTEN)**

In artikel 5.1, lid 1 Ow zijn ook regels in een omgevingsplan als schadeoorzaak aangemerkt. Dat kunnen regels zijn die een verbod instellen, maar ook gebruiksbeperkende regels of (bv. ter aanscherping van regels in het Bal) maatwerkregels. Voor de mogelijkheden van het omgevingsplan wordt verwezen naar paragraaf 4.4. En voor een nadere toelichting op het type schadeveroorzakende regels (inclusief de wel of niet van toepassing zijnde ‘doorschuifregeling’) verwijzen wij naar paragraaf 5.2, in het bijzonder de toelichting onder het kopje ‘Regel in Bal of verordening: omgevingsvergunning en algemene regels (incl. maatwerkregels)’.

Hier wordt nadrukkelijk ingegaan op een direct werkende regel - een omgevingsvergunningplicht is hier dus niet aan de orde - in een omgevingsplan die tot juridische beperkingen leidt voor onder andere de gebruiksmogelijkheden van percelen van benadeelde burgers of ondernemers. Concreet dus ook mogelijkheden voor gemeenten om gewassen en zones te reguleren. In dit soort gevallen kan een door dergelijke (maatwerk)regels schadelijgende partij de aanvraag om nadeelcompensatie gelijk indienen na de inwerkingtreding van de regel in de specifieke verordening.

Omdat de wijziging of beperking van een functie vooral grondeigenaren en -gebruikers (veelal agrariërs) zal raken, zal hier directe schade op (kunnen) treden. Of die schade voor vergoeding in aanmerking komt en zo ja voor welke gedeelte is afhankelijk van alle omstandigheden van het geval zoals beschreven in paragraaf 5.2. Dus: komt de schade boven het normaal maatschappelijk risico, is zij voorzienbaar, wat hebben de benadeelden zelf gedaan om de voorzienbare schade te voorkomen etc.

**5.5.2 AANWIJZING BERGINGSGBIED**

De aanwijzing van een bergingsgebied voor water (bedoeld om bij hevige regenval zoveel mogelijk water hiernaartoe te leiden, om schade in nabij gelegen bebouwd/stedelijk gebied zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken) vond in het regime voor de Omgevingswet

<sup>210</sup> Zie Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022, p. 11.

plaats in het bestemmingsplan. Na de ruimtelijke aanwijzing van zo'n waterbergingsgebied kon het waterschap de inrichtingsmaatregelen treffen en, indien nodig, het als zodanig bestemde gebied in gebruik nemen. Bij zowel de aanwijzing in het ruimtelijke spoor als de ingebruikname in het waterbeheerspoor bestond er recht op schadevergoeding voor degene wiens perceel (mede) als bergingsgebied was bestemd. Wat de aanwijzing betrof ging het om 'planschade', een bekende term in het vroegere ruimtelijke-orderingsrecht.

In het systeem van de Omgevingswet is de term planschade vervallen en wordt ook hier gewoon over nadeelcompensatie gesproken. De eigenaar van gronden die zijn rechten beperkt ziet worden omdat zijn percelen (deels) als bergingsgebied zijn aangewezen, lijdt directe schade door deze aanwijzing. Hier is het omgevingsplan zelf het schadeveroorzakende besluit. De eerder van toepassing zijnde functie (bv. landbouwgrond) wordt gewijzigd in een dubbelbestemming (zoals landbouw annex waterhuishoudkundige functie). Voor omwonenden kan de aanwijzing van een nabij gelegen bergingsgebied mogelijk ook tot schade lijden. Voor hen ontstaat er dan indirecte schade. Die is niet direct (bij de vaststelling van het gewijzigde omgevingsplan) te claimen, maar pas bij de te nemen inrichtingsmaatregelen voor de aanleg van het waterbergingsgebied, mits deze maatregelen tot uitvoeringschade lijden. Zie ook paragraaf 5.2.1.

Wat het moment van schadevaststelling betreft, geldt voor indirecte schade dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de feitelijke situatie voorafgaand aan het schadeveroorzakende besluit en de vergunde situatie. Bij directe schade wordt (net als vroeger onder de Wet ruimtelijke ordening) een vergelijking gemaakt tussen de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe planologische regime.

*Relatie met projectbesluit: wijziging hierin van het omgevingsplan*

Als de aanwijzing en de inrichting van een bergingsgebied in een projectbesluit wordt meegenomen, is het projectbesluit de exclusieve schadeoorzaak (en dus het schadeveroorzakend besluit) en niet het omgevingsplan waarin de aanwijzing en inrichting zijn vastgelegd (art. 15.1, lid 3 Ow). Zie hierover nader paragraaf 5.3.5.

## 5.6 SCHADEVERGOEDING VOOR ONRECHTMATIG OVERHEIDSHANDELEN

Schade door de overheid veroorzaakt door te handelen in strijd met wettelijke bepalingen is niet o.g.v. Awb en Ow te verhalen. Bij onrechtmatig overheidshandelen gaat het om onrechtmatig feitelijk handelen en onrechtmatig genomen besluiten. Als in rechte is vastgesteld dat een besluit onrechtmatig is, ofwel door een bestuursorgaan is erkend dat een schadeveroorzakend besluit onrechtmatig is, kan daaruit schadevergoeding voortvloeien. De gedupeerde kan dan onder voorwaarden gebruik maken van de verzoekschriftprocedure in titel 8.4 Awb.<sup>211</sup>

Als bij de feitelijke uitvoering van een werk door het waterschap schade ontstaat, kan sprake zijn van een onrechtmatige daad. Denk aan een onterecht uitgevoerde feitelijke peilverhoging. De vordering vanwege een onrechtmatige daad wordt volgens het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht behandeld. Een claim kan worden neergelegd bij de burgerlijke rechter op grond van art. 6:162 BW, al dan niet in combinatie met een andere bepaling zoals artikel 5:39 BW op grond waarvan de eigenaar van een erf niet op onrechtmatige wijze aan eigenaren van andere erven hinder toe mag brengen door wijziging te brengen in de loop,

<sup>211</sup> Zie voor een nadere uitleg H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet* (2022), p. 500 en 501.

hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of van het grondwater. In relatie tot het voorliggende onderzoek kan dan met name aan het wijzigen c.q. het verhogen van de grondwaterstand worden gedacht. Al moet ook dan met alle omstandigheden van het geval rekening worden gehouden zoals uit paragraaf 5.2 is gebleken.

In veel civiele zaken komt de zorgplicht van de waterbeheerder aan bod. Hierop is ingegaan in paragraaf 4.2.1 waaruit blijkt dat een waterschap (net als andere bestuursorganen) een zekere beleidsvrijheid heeft om na afweging van belangen te kiezen vóór of juist af te zien van het gebruik van een bepaalde bevoegdheid of instrument. Criteria die van belang zijn voor de vraag of een waterschap voldoet aan de bij wet opgedragen zorgplicht zijn voor een belangrijk deel in de jurisprudentie ontwikkeld. Het zogenoemde Bargerbeekarrest van de Hoge Raad uit 1982 heeft hier de standaard gezet, andere uitspraken hebben de lijn hieruit nader verfijnd (zie par. 4.2.1). Duidelijk is dat er geen blauwdruk te geven is voor de vraag wanneer aan de wettelijke zorgplicht wordt voldaan. Dat geldt voor alle bestuursorganen. Het komt steeds weer aan op het goed onderbouwen (motiveren) van de gemaakte keuzes.

Uit de rechtspraak blijkt helder dat de zorgplicht van een waterbeheerder geen absolute resultaatsverplichting inhoudt. Handhaving van peilbesluiten en het voorkomen van wateroverlast (ook grondwateroverlast) houden een inspanningsverplichting in voor de waterbeheerder. Alleen bij ernstige nalatigheid kan sprake zijn van een onrechtmatige overheidsdaad, omdat dan niet aan de zorgplicht is voldaan. Wat het waterschap betreft is bepalend of het, gezien de omstandigheden van het geval en de verschillende betrokken belangen en de beschikbare financiële middelen, beneden de zorg van een goed waterbeheer is gebleven.<sup>212</sup> Een zeker beleidsvrijheid dus.

Schade als gevolg van extreme situaties, bijvoorbeeld vanwege een natuurramp zoals een grote overstroming, kan niet worden geclaimd op grond van rechtmatig of onrechtmatig overheidshandelen. In die gevallen is de overheid niets te verwijten. Voor een dergelijke schadeoorzaak binnen bepaalde voorwaarden wel een beroep gedaan worden op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen.<sup>213</sup> De Wts is een vangnet voor schade die niet verzekeraar, niet verhaalbaar en niet vermijdbaar is. De wet bepaalt de kring van gedupeerden en welke schade voor vergoeding in aanmerking komt. Per ramp wordt een aparte regeling opgesteld, waarin onder andere de hoogte van de schadeloosstelling wordt bepaald, waarbij het eigen risico, drempels en kortingen ook opgenomen kunnen worden (art. 6 Wts).

#### *Causaal verband*

Tussen het handelen van het waterschap en de schade moet een duidelijk verband zijn. Dit is een belangrijke eis voor schadevergoeding, zowel in het civiele recht als in het bestuursrecht. De schade moet toe te rekenen zijn aan een besluit of maatregel. Degene die beweert dat een ander aansprakelijk is voor schade en daarvoor schadevergoeding eist, zal dat moeten bewijzen (“wie eist, bewijst”). Het aantonen van een causaal verband tussen het handelen van de waterbeheerder en de gestelde schade is niet eenvoudig, zo blijkt uit jurisprudentie. Zie hiervoor nader paragraaf 5.4.2.4.

<sup>212</sup> H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, ‘Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien’, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* juli/augustus 2018, p. 330.

<sup>213</sup> In 1998 werd deze wet voor het eerst (de wet was toen net van kracht) ruimhartig toegepast na extreme regenval. Aan met name agrariërs is toen ruim € 400 miljoen uitgekeerd (zie: H. Havekes en P. de Putter, *Overheid niet zomaar aansprakelijk voor schade door wateroverlast*, *Water Governance* 04/2016, p. 6-13). Van meer recente datum zijn uitkeringen door het Rijk op grond van de Wts in 2021 vanwege de ernstige overstromingen in Limburg en Noord-Brabant. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/13/kabinet-presenteert-schaderegeling-wateroverlast-limburg-en-noord-brabant>.

## 5.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk staat de vraag naar de omgang met natschade centraal. Overheidsmaatregelen om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te beperken dan wel verdroging van natuurgebieden te bestrijden, kunnen voor derden tot natschade leiden. Of geleden natschade voor vergoeding in aanmerking komt, hangt af van veel factoren.

Uitgangspunt van het schadevergoedingsrecht is dat ieder in beginsel zijn eigen schade draagt. Schade als gevolg van rechtmatig overheidsingrijpen hoort, zo blijkt uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de jurisprudentie, in beginsel tot het normale maatschappelijke risico (NMR). En voor schade die hierboven uitkomt, is er vervolgens de toets op de ‘schadebeperkende factoren’. De bepaling van zowel het normale maatschappelijke risico als de in de Awb bepaalde schadebeperkende factoren zijn van invloed op de uiteindelijke omvang van de schadevergoeding.

Wie schade lijdt als gevolg van rechtmatig overheidshandelen kan een beroep doen op de algemene nadeelcompensatieregeling van de Awb, waarbij specifieke betekenis toekomt aan de specifieke schadevergoedingsregeling van de Omgevingswet (Ow). De Ow heeft een nadeelcompensatieregeling voor specifiek aangewezen schadeveroorzakend besluiten, regels en maatregelen, inclusief de hieraan toe te rekenen uitvoeringsschade. Voor het voorliggende onderzoek zijn hier het peilbesluit, de omgevingsvergunning, vastgestelde regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de decentrale verordening plus het exclusieve schadeveroorzakend projectbesluit van belang. De Awb is hierbij nog van belang voor meer algemene/procedurele regels.

Voor schade door feitelijke handelingen op grond van de Omgevingswet kan een beroep worden gedaan op de nadeelcompensatieregeling van de Awb (art. 4:126). Het kan in de praktijk lastig zijn om te bepalen of sprake is van uitvoeringsschade dan wel van schade als gevolg van een feitelijke handeling.

Schade kan direct en/of indirect zijn. Voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak (vermogensschade) geldt een normaal maatschappelijk risico van 4%. Op inkomensschade bijvoorbeeld is het forfait niet van toepassing.

Het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht is afhankelijk van het type schadeveroorzakende besluit, regel e.d. (zie tabel 5.2). Veelal geldt de ‘doorschuifregeling’ die erop neerkomt dat de schade pas wordt vastgesteld op het moment dat deze daadwerkelijk optreedt.

Het normale maatschappelijke risico is een vaag begrip, dat bestuursorganen zelf moeten invullen en heel goed moeten motiveren bij het nemen van een nadeelcompensatiebesluit. De invulling hiervan is afhankelijk van alle relevante omstandigheden van het geval. De voorzienbaarheid van een maatregel is in ieder geval erg belangrijk net als het belang van de maatregel. Uit jurisprudentie volgt dat de bestrijding van droogte een algemeen voorzienbare ‘normale maatschappelijke ontwikkeling’ is waarmee ieder rekening moet houden. Om schade zoveel mogelijk te voorkomen is een zorgvuldige en voor iedereen kenbare implementatie met een redelijke transitietermijn cruciaal. Bestuursorganen kunnen zelf duidelijk maken hoe (in principe) wordt omgegaan met het begrip normaal maatschappelijk risico. Dat kan bijvoorbeeld in een beleidsregel worden vastgelegd. Hoe meer aan de genoemde criteria zoals voorzienbaarheid, normale maatschappelijke ontwikkeling en geboden overgangs-

periode wordt voldaan, des te hoger het percentage normaal maatschappelijk risico kan zijn (tot wel 100%).

Het bovenstaande is van betekenis voor alle aanvragen om schadevergoeding, of deze nu bij een waterschap, gemeente of provincie worden gedaan.

### **SPECIFIEKE CONCLUSIES VOOR SPECIFIEKE MAATREGELEN**

Vanwege de leveringsplicht van drinkwater voor huishoudelijke doeleinden hebben drinkwaterbedrijven een bijzondere positie. Het drinkwaterbelang weegt zwaar en een eventuele vermindering van onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening vraagt om een zware motivering. Hierbij is naast de leveringsplicht de specifieke zorgplicht uit de Drinkwaterwet van belang. Maar ook hier geldt dat wanneer grote drinkwateronttrekkingen Natura 2000-gebieden (verder) verdrogen, dat op gespannen voet staat met het juridisch dwingende verslechteringsverbod van de Habitatrictlijn.

De Omgevingswet voorziet (net als voorheen Waterwet en daarvoor de Grondwaterwet) niet in een regeling voor schadevergoeding als gevolg van het door onttrekkers verminderen of beëindigen van een grondwateronttrekking. Voor het voorliggende rapport gaat het echter niet om een grondwateronttrekker die zelf besluit minder te onttrekken, maar is het waterschap of de provincie degene die in de omgevingsvergunning het onttrekkingsgebied vermindert (of zelfs beëindigt). En dat besluit kan, naast schade voor de vergunninghouder, ook tot natschade leiden voor omwonende gebruikers en eigenaren van percelen, gebouwen en infrastructuur. Omdat dit soort schade een gevolg is van het wijzigen (of intrekken) van de vergunning, is sprake van een schadeveroorzakend besluit volgens de Omgevingswet.

Een particulier moet er zelf voor zorgen dat zijn onroerende zaak voldoet aan de eisen van de bouwregelgeving én aan zijn eigen aanvullende wensen voor het pand. Wie zijn kelder waterdicht wil hebben, moet zelf bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen treffen. Als een kelder als een 'verblijfsgebied' wordt gebruikt, moet deze altijd waterdicht zijn. Kruipruimtes mogen incidenteel best wat water hebben, maar het moet wel mogelijk blijven om onderhoud te doen aan zich daar bevindende leidingen e.d.

De wetgever heeft er nooit rekening mee gehouden dat elke (grote) grondwateronttrekking ooit een keer ophoudt en dus dan tot schade aanleiding kan geven. In dit verband moet ook worden geconcludeerd dat het maar de vraag is of de betreffende provincie hier onderzoek moet doen naar de relatie tussen de schade en de verminderde onttrekkingen. De AdviesCommissie Schade Grondwater (ACSG) is hiervoor in principe niet opgericht.

Omdat het infiltreren van water in de bodem ter aanvulling van de hoeveelheid grondwater niet of slechts zelden specifiek is geregeld, kan degene die als gevolg van deze activiteit schade lijdt waarschijnlijk geen beroep doen op de nadeelcompensatieregeling van de Omgevingswet. Als een waterschap of gemeente actief oppervlaktewater (of ander water) aanvoert naar gebieden om het daar te laten infiltreren, is sprake van een feitelijke handeling. Eventuele natschade als gevolg hiervan valt onder de reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling van de Awb. De kans dat infiltreren zoals hier beschreven tot grondwateroverlast zal leiden, lijkt overigens niet groot.

Provincies kunnen ervoor kiezen de omgevingswaarden voor wateroverlast in de omgevingsverordening aan te passen of voor bepaalde gebieden zelfs te laten vervallen. Hierbij zal

duidelijk moeten worden gemaakt hoe met eventuele schade als gevolg van een normwijziging wordt omgegaan. Voor de belangenafweging (die voorafgaat aan een eventuele normwijziging) betekent dit dat het belang van de normwijziging vanwege de toenemende waterschaarste afgewogen moet worden tegen de wat grotere kans op wateroverlast voor derden. Beide taken moeten in onderlinge samenhang worden beschouwd. Degene die schade ondervindt door de normaanpassing kan om schadevergoeding op grond van de Ow verzoeken.

#### **SCHADEVERGOEDING VOOR ONRECHTMATIG OVERHEIDSHANDELEN**

Schade door de overheid veroorzaakt door onrechtmatig feitelijk handelen en onrechtmatig genomen besluiten is in beginsel verhaalbaar op grond van een onrechtmatige daad. Hier is het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht van toepassing. Uit de rechtspraak volgt dat de zorgplicht van een waterbeheerder geen absolute resultaatsverplichting inhoudt. Handhaving van peilbesluiten en het voorkomen van wateroverlast (ook grondwateroverlast) houden een inspanningsverplichting in voor de waterbeheerder. Alleen bij ernstige nalatigheid kan sprake zijn van een onrechtmatige overheidsdaad, omdat dan niet aan de zorgplicht is voldaan.

Schade als gevolg van extreme situaties, bijvoorbeeld vanwege een natuurramp zoals een grote overstroming, kan niet worden geclaimd op grond van rechtmatig of onrechtmatig overheidshandelen. In die gevallen is de overheid niets te verwijten. Voor een dergelijke schadeoorzaak binnen bepaalde voorwaarden wel een beroep gedaan worden op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen.



# 6

## STAPPENPLAN VOOR PRAKTIJKSITUATIES

### 6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden drie praktijksituaties van ‘anti-droogtmaatregelen’ beschreven en uitgewerkt.

1. Verhogen waterpeil met een peilbesluit;
2. Reguleren (beperken) van drainage;
3. Stopzetten van een grote onderbemaling.

Elke casus wordt in de hiernavolgende paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4 eerst beschreven en vervolgens uitgewerkt. Hierbij wordt aan de hand van een stappenplan aangegeven welke stappen het waterschap heeft te zetten en welke afwegingen daarbij relevant zijn. De stappen zijn in tabel 6.1 weergegeven. Op basis van dit stappenplan en de uitwerking van de praktijkcasussen, is in paragraaf 6.5 een uitgebreid 4-stappenplan weergegeven dat voor elke te nemen ‘anti-droogtmaatregel’ gevolgd kan worden.

**TABEL 6.1** STAPPENPLAN IN HOOFDLIJNEN VOOR TE NEMEN MAATREGELLEN EN HIERVOOR BENODIGDE BESLUITEN

Stap	Wat is nodig?	Opmerking
1	Zorg voor een gedegen beleidsmatige onderbouwing (in- en extern) van de maatregel(en).	Betreft omgevingsvisies, programma's (o.g.v. water, ruimtelijke ordening en natuur) en andere (beleids-) documenten. Zowel eigen beleidsdocumenten van het waterschap als van Rijk, provincies en gemeenten (i.v.m. rugdekking).  Van belang hierbij is ook aan te geven op welke wijze 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.	Een besluit kan bijvoorbeeld zijn een peilbesluit, projectbesluit of het wijzigen van de waterschapsverordening.  Meerdere besluiten kunnen nodig zijn als bijvoorbeeld een aantal vergunningen tegelijkertijd wordt aangescherpt. Of wanneer bijvoorbeeld eerst ook de waterschapsverordening (en eventuele beleidsregels) moet worden gewijzigd.
3	Implementeer de maatregel c.q. het genomen besluit.	Na aankondiging in het beleid (stap 1) en het nemen van de betreffende besluiten (met daarin ook aandacht voor termijnen van inwerkingtreding), is het ook belangrijk de feitelijke maatregelen geleidelijk aan door te voeren.
4	Verdere aandachtspunten	Van geval tot geval moet worden bezien wat verder nog een rol speelt. Denk aan mogelijke aanpassingen van de normering voor wateroverlast of het stoppen met het bieden van de mogelijkheid voor een peilafwijkvergunning.

Bij de uitwerking wordt vooral teruggegrepen op paragraaf 4.7 waarin is aangegeven welke instrumenten in welke volgorde inzetbaar zijn, rekening houdend met een gedegen beleidsmatige onderbouwing. Die onderbouwing is onderwerp van het eigen beleid (Wbp) maar zeker ook het beleid van Rijk, provincies en soms ook gemeenten). Beleid maak je samen en dat geldt des te meer als het om wijzigingen van het tot nu toe gevoerde beleid gaat. Hierbij wordt nog eens opgemerkt dat het beheer van het regionale watersysteem geen exclusieve taak is van het waterschap. Ook gemeenten, provincies en Rijk hebben taken in het beheer van watersystemen (zoals blijkt uit achtereenvolgens de artikelen 2.16, 2.18 en 2.19 van de Omgevingswet). Zij kunnen daarbij ook met het instrumentarium uit andere

beleidssporen – met name het ruimtelijke ordenings- en natuurdomein – werk maken van maatregelen om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk ongedaan te maken of te beperken (vgl. figuur 4.1 uit paragraaf 4.6). Die keuzevrijheid (beleidsvrijheid) is er zolang maar steeds de doelstellingen voor het waterbeheer in acht worden genomen. Daar is ieders taak immers op gericht.

#### *Aandacht voor voorzienbare schade*

Naast een goed gemotiveerd beleid, is het belangrijk dat bij het voorbereiden en nemen van besluiten uitvoerig aandacht wordt besteed aan de zogenoemde voorzienbare schade. Door te voorzien in een redelijke overgangperiode en door actief aan te geven wat potentieel schadelijk partijen zelf kunnen doen om schade (in de overgangperiode) zoveel mogelijk te voorkomen, kan de omgeving anticiperen op de gevolgen van het nieuwe beleid. Het is raadzaam om al in stap 1 na te gaan en te communiceren (ook in het Wbp zelf) wat wateroverlast- of schadelijk derden zelf kunnen doen om die wateroverlast of natschade zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij moet worden bedacht dat ook van burgers en bedrijven mag worden verwacht dat zij zich aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering.

## **6.2 CASUS 1 - VERHOGEN WATERPEILEN VIA PEILBESLUITEN**

### **6.2.1 BESCHRIJVING CASUS 1**

In het beheergebied van het waterschap is geen aanvoer van water anders dan met regenwater. Vanuit de ondergrond treedt zoute kweldruk op. De polders zijn ingedeeld in peilgebieden. Het komt voor dat tussen peilgebieden een hoogteverschil is. In het gebied worden de gronden gedraineerd. Tot nu stuurde het waterschap aan op maximaal 10% van het peilgebied te nat in een polder op basis van de gewenste drooglegging. Er zijn echter peilgebieden bij waar meer dan 50% van het gebied te droog is. Een hoger oppervlaktewaterpeil is nodig. Het waterschap wil meer water vasthouden in de bodem en is voornemens om de waterpeilen via een herziening van een peilbesluit te verhogen. Het waterschap heeft hierbij de volgende vragen:

1. Hoe moet het waterschap omgaan met degene die op het laagste deel zit? Is de drooglegging voor de andere functies zoals bebouwing nog voldoende?
  - Mogelijk betekent het (continu) voeren van hogere peilen ook een aanpassing in bewerking van gronden (die kunnen dan minder zwaar belast worden).
2. Wat moet het waterschap doen in verband met voorzienbare schade?
3. Hoe moet het waterschap omgaan met de wateroverlastnormering? Het idee is om de peilverhoging door te voeren met een flexibel peil om aan de geldende wateroverlastnormen te voldoen.

### **6.2.2 UITWERKING CASUS 1: STAPPENPLAN**

#### **STAP 1: ZORG VOOR EEN GEDEGEN BELEIDSMATIGE ONDERBOUWING (IN- EN EXTERN)**

1. Ga na of de omgevingsvisies en programma's van Rijk (vgl. hoofdstuk 3 van dit rapport) en provincies (en mogelijk ook de betreffende gemeente) beleidsmatige aanknopingspunten bieden om tot peilopzet over te gaan?
  - Zo ja, dan geven die het waterschap rugdekking om de beoogde peilwijziging, voor zover niet al gedaan, beleidsmatig verder te onderbouwen in het eigen beleid (Wbp).
  - Zo nee, dan is het cruciaal met de provincie(s) af te stemmen over hun beleid. Zonder beleidsmatige rugdekking van andere overheden loopt het waterschap een relatief groot juridisch risico als een besluit bij de rechter wordt aangevochten.

- Nb: uit hoofdstuk 3 (beschrijving rijksbeleid) volgen naar onze mening voldoende beleidsmatige aanknopingspunten om als waterschap werk te maken van anti-droogtemaatregelen. Maar rugdekking van de provincie(s) is ook belangrijk.
2. Naast het beleid van de andere overheden zoals hiervoor bedoeld, moet het waterschap eerst zorgen voor een afdoende en gedegen beleidsmatige onderbouwing van de peilwijziging in het waterbeheerprogramma (ondersteund door een nota peilbeheer en/of andere beleidsdocumenten). Waarom is peilverhoging hier echt nodig?
  3. Zorg dat de kennis over het water- en bodemsysteem op orde en actueel is, dat helder is waar de droogteproblematiek speelt en wat er nodig is om de doelen (bestrijden en tegen gaan van droogte) te bereiken.
  4. Doe onderzoek naar de mogelijke gevolgen van de peilverhoging. Inventariseer alle aanwezige belangen die in aanraking komen met deze peilwijziging. Er zal geen optimale drooglegging meer zijn voor (een deel van) de landbouw. Er zal vernatting optreden, toon dit aan met modelberekeningen.
  5. Bij het voorbereiden van de te wijzigen peilbesluiten moet het waterschap rekening houden met het functiegebruik in het gebied (de ruimtelijke keuzes van gemeenten en provincies) en de doelstellingen voor het watersysteem.
  6. De vraag is hoe groot de effecten van de peilwijziging zullen zijn op het gebruik van de percelen. Het kan zijn dat ofwel landbouwgebieden (deels) opgegeven moeten worden, ofwel toestaan als natte landbouw, natuur of anderszins. Als dit het geval is zal de verandering ook doorgevoerd moeten worden op het gebied van de ruimtelijke ordening (gemeente via het omgevingsplan, al dan niet via instructieregels van de provincie).

#### **STAP 2: ZORGVULDIGE VOORBEREIDING EN VASTSTELLING PEILBESLUIT(EN)**

1. Voer een zorgvuldige belangenafweging uit. Het gaat om het betrekken en afwegen van alle aan de orde zijnde belangen. Leg uit hoe de uiteindelijke belangenafweging tot stand is gekomen en wat deze inhoudt.
2. Zorg voor een goede onderbouwing, voldoende motivering van het besluit.
3. Voorafgaand aan doorvoeren gewijzigd peilbesluit: leg de bouwkundige toestand van gebouwen in de directe omgeving vast, om zo de effecten van de veranderingen in waterpeil te kunnen monitoren en deze informatie te gebruiken bij eventuele schadeclaims.
4. Voorkom schade zoveel mogelijk (neem, waar doelmatig, technische maatregelen) en voorzie in voldoende mogelijkheden tot aanpassingen voor de direct belanghebbenden. Neem hiertoe in het peilbesluit zelf een redelijke overgangperiode op.
5. Doorloop de wettelijke procedure voor de wijziging van de peilbesluiten (afdeling 3.4 Awb). Organiseer hierbij tussentijds een inspraakmiddag/-avond. Geef hierbij nogmaals aan (vgl. de fase van de beleidsvoorbereiding) wat particulieren zelf kunnen doen om de gevolgen van de peilverhoging zoveel mogelijk te beperken.
6. Voor vergoeding van schade als gevolg van het gewijzigde peilbesluit kan benadeelde een beroep doen op de nadeelcompensatieregeling op grond van de Omgevingswet (art. 5.1 Ow). In het peilbesluit zelf hoeft geen nadeelcompensatieregeling te worden opgenomen.

#### **STAP 3: IMPLEMENTEREN VAN DE PEILVERHOOGING**

1. Neem een overgangperiode op zodat direct belanghebbenden zich aan kunnen passen aan het nieuwe peilbeleid.
2. Het verdient aanbeveling om de feitelijke peilwijzigingen geleidelijk aan door te voeren, zodat de omgeving zich geleidelijk aan kan aanpassen aan deze verandering.

**STAP 4: VERDERE AANDACHTSPUNTEN?**

1. Kan het waterschap door de peilwijziging ter plaatse nog voldoen aan de geldende provinciale wateroverlastnormen? Onderzoek of aanpassing van de wateroverlastnormering nodig is. Als dat het geval blijkt te zijn, zal het waterschap in overleg moeten treden met de provincie om de noodzakelijke aanpassing te bespreken en door te laten voeren.

**6.3 CASUS 2: REGULEREN VAN DRAINAGE****6.3.1 BESCHRIJVING CASUS 2**

Het grootste deel van het beheergebied van het waterschap bestaat uit hellende zandgronden. Het andere deel bestaat uit kleipolders. Ambitie van het waterschap is om de grondwaterstanden structureel te verhogen om zo een bijdrage te leveren aan het tegengaan van droogte en verdroging in de provincie. In het grondwaterbeheer wil het waterschap een verandering doorvoeren: van water afvoeren naar zo veel mogelijk water vasthouden. Uit modelanalyses blijkt dat er diverse maatregelen nodig zijn om deze ambities waar te kunnen maken. Het meer en beter reguleren van het draineren van gronden zou hieraan kunnen bijdragen.

Het waterschap wil het beleid over het toepassen van drainages integraal herzien en breder gaan toepassen. Tot nu toe is er in de waterschapsverordening enkel regelgeving opgenomen voor het toepassen van drainage rondom kwetsbare grondwaterafhankelijke natuur. In het grootste deel van het beheergebied heeft het waterschap juist geen regels voor het draineren van gronden. Bij veel drainages is ook sprake van actieve bemaling om het grondwaterniveau lager te krijgen dan het oppervlaktewaterpeil.

Het waterschap wil in de waterschapsverordening nieuwe en strenge(re) regels gaan invoeren. Hoe moet het waterschap omgaan met bestaande drainagevoorzieningen als het waterschap in bepaalde gebieden geen drainages meer zou willen toestaan via de waterschapsverordening? Het verbieden van drainage heeft effect op de bedrijfsvoering van agrariërs doordat de percelen natter worden. Hoe moet het waterschap hiermee omgaan, en wat zijn de specifieke aandachtspunten?

**6.3.2 UITWERKING CASUS 2: STAPPENPLAN**

Het gaat hier om een aanpassing van de regels in de waterschapsverordening (draineren van gronden) met daarbij aandacht voor de gevolgen hiervan voor bestaande situaties.

**STAP 1: ZORG VOOR EEN GEDEGEN BELEIDSMATIGE ONDERBOUWING (IN- EN EXTERN)**

1. Waar wil het waterschap de nieuwe regels gaan invoeren? Is dat het hele beheergebied? Waar spelen de problemen ten aanzien van droogte en is er een noodzaak om nieuwe regels in te voeren? De regels kunnen ook gelden voor bepaalde aan te wijzen gebieden.
2. Zorg voor afdoende en gedegen beleidsmatige onderbouwing, bijvoorbeeld via het waterbeheerprogramma of andere beleidsdocumenten. Wat zijn de achterliggende doelen en problemen die spelen in het beheergebied van het waterschap?
3. Geven de omgevingsvisies van de gemeente, provincie en het Rijk beleidsmatige aanknopingspunten om als waterschap rekening mee te houden? Hiermee kan het waterschap de boogde aanscherping van de regels in de waterschapsverordening beleidsmatig nog beter onderbouwen en ondersteunt het waterschap in de keuze dit door te voeren.
4. Zorg dat de kennis over het water- en bodemsysteem op orde en actueel is, dat helder is waar de droogteproblematiek speelt en wat er nodig is om de doelen (bestrijden en tegen gaan van droogte) te bereiken.

5. Zorg in de toelichting bij de waterschapsverordening voor een goede onderbouwing, voldoende motivering van de aanscherping in de regels. Verwijs hierbij naar het beleidskader.

#### **STAP 2: ZORGVULDIGE VOORBEREIDING EN VASTSTELLING REGELS IN WATERSCHAPSVERORDENING**

1. Waar wil het waterschap de nieuwe regels gaan invoeren? Is dat het hele beheergebied? Waar spelen de problemen ten aanzien van verdroging en is er een noodzaak om nieuwe regels in te voeren? De regels kunnen ook gelden voor bepaalde gebieden.
2. Hoe wil het waterschap de drainages gaan regelen in de waterschapsverordening? Welke verplichtingen wil het waterschap inzetten in de waterschapsverordening: algeheel verbod, vergunningplicht of algemene regels? Zorg voor een gedegen uitleg en motivering van deze manier van regelen (wat zijn de belangen, welke redenen, wat zijn de risico's die spelen en hoe groot zijn deze?).
3. Doe onderzoek naar mogelijke gevolgen van deze aangescherpte regels. Wat zijn de effecten voor de bedrijfsvoering op de percelen waar de aanscherping wordt doorgevoerd? Voor wie precies kan/gaat er natschade optreden?
4. De vraag is hoe groot de effecten van de peilwijziging zullen zijn op het gebruik van percelen. Het kan zijn dat, als een heel groot gebied getroffen wordt met natschade, ofwel landbouwgebieden (deels) opgegeven moeten worden, ofwel toestaan als natte landbouw (de landbouwfunctie blijft dan bestaan, maar bepaalde teelten worden dan verboden), natuur of anderszins. Als dit het geval is, zal de verandering ook doorgevoerd moeten worden op het gebied van de ruimtelijke ordening (gemeente via het omgevingsplan).
5. Doorloop de wettelijke procedure voor de wijziging van de waterschapsverordening (inspraakprocedure, afdeling 3.4 Awb).
6. Voor vergoeding van schade als gevolg van de gewijzigde regels in de waterschapsverordening, kan benadeelde een beroep doen op de nadeelcompensatieregeling op grond van de Omgevingswet.

#### **STAP 3: IMPLEMENTEREN VAN DE NIEUWE REGELS**

1. Hoe wil het waterschap omgaan met bestaande drainages? Als in de nieuwe aangescherpte regels van de waterschapsverordening geen overgangsrecht is opgenomen, hebben deze onmiddellijke werking (zijn dan van toepassing op bestaande én nieuwe situaties). Het verdient aanbeveling om een overgangsregeling op te nemen, één met uitgestelde werking.<sup>214</sup>
2. Neem een ruime overgangperiode op zodat direct belanghebbenden zich aan kunnen passen aan de verandering en tijd hebben om andere gebruiksmogelijkheden te onderzoeken.
3. Maak een strategie voor toezicht en handhaving van deze nieuwe aangescherpte regels. Het waterschap heeft immers de taak de regels te handhaven. Zonder toezicht en handhaving zal de werking van de nieuwe regels in de praktijk tegenvallen, en minder tot geen effect hebben.

#### **STAP 4: VERDERE AANDACHTSPUNTEN?**

1. Kan het waterschap door de aangescherpte regels in de waterschapsverordening over drainages nog voldoen aan de geldende provinciale wateroverlastnormen? Onderzocht moet worden of aanpassing van de wateroverlastnormering nodig is. Als dat het geval blijkt te zijn, zal het waterschap in overleg moeten treden met de provincie om de noodzakelijke aanpassing te bespreken en door te laten voeren.

<sup>214</sup> Het waterschap kan kiezen voor uitgestelde werking of eerbiedigende werking. Bij een uitgestelde werking blijft het oude recht voor een bepaalde periode nog gelden. Bij eerbiedigende werking geldt de nieuwe regels alleen voor nieuwe gevallen. Bestaande situaties worden beheerst door het oude recht tot ze vervallen, alleen de nieuwe situaties vallen dan onder de aangescherpte regels. Zie Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 5.64: Aanwijzing 5.64 Aanwijzingen voor de regelgeving).

## 6.4 CASUS 3 – STOPZETTEN ONDERBEMALING

### 6.4.1 BESCHRIJVING CASUS 3

In landelijk gebied staat het waterschap voor een dilemma. Het waterschap is daar verantwoordelijk voor een onderbemaling met behulp van een pomp. De onderbemaling wordt gedaan voor een vrij afwaterend gebied van ongeveer 30 hectare. Bediening van de pomp is vereist vanwege de lage ligging van het gebied. Het gebied is gevoelig voor wateroverlast. Deze pomp, die van vitaal belang is voor de landbouwactiviteiten in het gebied, nadert het einde van zijn levensduur. Het gebruik van de pomp heeft echter een verdrogend effect op de omgeving met negatieve ecologische en hydrologische consequenties voor het omliggende systeem. Het waterschap staat nu voor een keuze. Om de landbouwactiviteiten te blijven ondersteunen kan het waterschap de pomp vervangen en eventueel de capaciteit vergroten. Alternatief is het stoppen met onderbemalen van het gebied. Vanwege de lage ligging ten opzichte van de direct omgeving (hoogteverschil 0,5-1 meter) is het gebied in beeld als een kansrijk voor het infiltreren van water en dus voor droogtebestrijding.

Het zomaar stopzetten van de onderbemaling heeft direct effect op de omliggende percelen. Deze worden ongeschikt voor de huidige in het RO-spoor toebedeelde landbouwfunctie of ten minste voor het verbouwen van bepaalde niet al te veel waterminnende gewassen. Via zo'n waterschapsmaatregel grijpt het waterschap feitelijk in op de ruimtelijke ordening, al hoeft dit niet te betekenen dat bijvoorbeeld landbouw helemaal niet meer mogelijk is (zie par. 4.4.2 en 4.4.3).

#### *Vragen*

1. Moet hier eerst het ruimtelijk beleid worden gewijzigd om de verandering door te kunnen voeren door het waterschap?
2. Is het noodzakelijk dat het waterschap de ondernemers die een bedrijf uitoefenen ter plaatse een vervangend perspectief biedt vanwege de vernatting die op zal gaan treden?
3. Ofwel: welke stappen moet of kan het waterschap ondernemen?

### 6.4.2 UITWERKING CASUS 3: STAPPENPLAN

#### **EIGEN WERK: PROJECTBESLUIT MET PROJECTPROCEDURE**

Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een besluit nemen om de eigen onderbemaling in het gebied stop te zetten. Daarmee treedt er een verandering op in de streefpeilen die het waterschap altijd heeft gevoerd; het zal natter worden. In deze casus gaan we ervan uit dat deze streefpeilen niet zijn vastgelegd in een beleidsdocument (bijvoorbeeld in een streefpeilenplan).

De verwijdering van de onderbemaling is juridisch beschouwd een wijziging van een waterstaatswerk.

Onder de Waterwet was deze activiteit projectplanplichtig (art. 5.4 Waterwet), onder de Omgevingswet kan het waterschap vrijwillig de projectprocedure doorlopen om uiteindelijk een projectbesluit vast te stellen. Dat instrument biedt allerlei voordelen omdat ook alles meegenomen kan worden wat nodig is voor het 'totaalproject' (dus ook RO-aspecten, indien aan de orde). Groot voordeel van een projectbesluit is dat er vroegtijdige publieksparticipatie is voorgeschreven. Zo kunnen de betrokken perceelseigenaren en -gebruikers zelf meedenken over de 'hoe-vraag'. Kenmerk van de projectprocedure is verder dat diverse scenario's worden onderzocht (verkenningfase). Ook kunnen RO-aspecten worden meegenomen (indien nodig/wenselijk, bv. als een deel van het gebied tevens waterberging zou worden).

Een projectbesluit is in de wet aangewezen als een schadeveroorzakend besluit (art. 15.1 Ow), maar dat betekent niet automatisch dat er ook schadevergoeding betaald moet worden. Wel moet dan aan een paar voorwaarden worden voldaan zoals een beleidsmatige basis voor de maatregel, een zorgvuldige voorbereiding van het projectbesluit (met projectprocedure) en een redelijke transitieperiode (> 5 jaar) voor de direct betrokken perceeigenaren.

In plaats van een projectbesluit is het ook mogelijk als waterschap te werken met een ‘vergunning eigen dienst’ (VED). Voorwaarde voor een VED-procedure is wel dat het verwijderen dan wel het stoppen van de onderbemaling in de waterschapsverordening als vergunningplichtig is aangewezen. Naar onze mening verdient hier echter (vanwege de genoemde voordelen) het voorbereiden en vaststellen van een projectbesluit de voorkeur.

### **STAP 1: ZORG VOOR EEN GEDEGEN BELEIDSMATIGE ONDERBOUWING (IN- EN EXTERN)**

Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming:

1. Zorg voor afdoende en gedegen beleidsmatige onderbouwing door het waterschap, bijvoorbeeld via het waterbeheerprogramma of andere beleidsdocumenten. Wat zijn de achterliggende doelen en problemen die spelen in het beheergebied van het waterschap?
2. Geven de omgevingsvisies van de gemeente, provincie en het Rijk beleidsmatige aanknopingspunten om als waterschap rekening mee te houden? Hiermee kan het waterschap de beoogde stopzetting van de onderbemaling beleidsmatig nog beter onderbouwen en ondersteunen deze het waterschap in de keuze de maatregel door te voeren.
3. Zorg dat de kennis over het water- en bodemsysteem op orde en actueel is, dat helder is waar de droogteproblematiek speelt en wat er nodig is om de doelen (bestrijden en tegen gaan van droogte) te bereiken, juist in dit specifieke geval op deze locatie.
4. Doe onderzoek naar de mogelijke gevolgen van het stopzetten van de onderbemaling. Inventariseer alle aan de orde zijnde belangen die gevolgen zullen ondervinden van het voorgenomen besluit. Duidelijk is dat er geen optimale drooglegging meer zal zijn voor de (specifieke) landbouw ter plaatse, maar zijn er in- of omliggende andere functies die baat hebben bij de maatregel? Geef ook aan of andere vormen van landbouw mogelijk zijn.
  - Uit het onderzoek kan naar voren komen dat de betreffende percelen als landbouwgebied (deels) opgegeven moeten worden. Mogelijk dat vormen van natte landbouw nog mogelijk zijn, anders mogelijk een natuurfunctie of anderszins. De verandering zal ook doorgevoerd moeten worden op het gebied van de ruimtelijke ordening (gemeente via het omgevingsplan). Wellicht kan er deels waterbergingsruimte worden gerealiseerd (waterbergingsgebied aanwijzen in RO-spoor).
5. Zorg voor een communicatiestrategie om deze maatregel uiteindelijk te kunnen doorvoeren. De projectprocedure voor het projectbesluit is hier geschikt voor.
6. Voor vergoeding van schade als gevolg van het stopzetten van de onderbemaling kunnen benadeelden een beroep doen op de nadeelcompensatieregeling van de Omgevingswet. Of het ook echt tot een uitkering komt wordt deels aan de voorkant bepaald.

### **STAP 2: ZORGVULDIGE VOORBEREIDING EN VASTSTELLING PROJECTBESLUIT**

1. Pas de bij wet voorgeschreven projectprocedure toe (zie par. 4.3 rapport).
2. Werk, met name vanwege de RO-aspecten, nauw samen met provincie en gemeente.
3. Als het gebied (deels) waterberging wordt, neem deze dan op in de legger.

### **STAP 3: IMPLEMENTEREN VAN DE NIEUWE REGELS**

1. Neem een overgangperiode op zodat direct belanghebbenden zich aan kunnen passen aan de verandering. Stop de onderbemaling dus geleidelijk (bijvoorbeeld binnen 5 à 7 jaar).

**STAP 4: VERDERE AANDACHTSPUNTEN?**

1. Kan het waterschap door het stopzetten van de onderbemaling nog voldoen aan de geldende provinciale wateroverlastnormen?
2. Onderzocht moet worden of aanpassing van de wateroverlastnormering nodig is. Als dat het geval blijkt te zijn, zal het waterschap in overleg moeten treden met de provincie om de noodzakelijke aanpassing te bespreken en door te laten voeren.
3. Aanpassing is niet nodig als de functie van het gebied wijzigt (vernatting mag dan optreden).

**6.5 EEN 4-STAPPENPLAN**

Op basis van tabel 6.1 en de drie behandelde praktijkgevallen, geeft tabel 6.2 een uitvoerig 4-stappenplan. Voor elk van de vier hoofdstappen (tabel 6.1) zijn vragen bedacht die beantwoord moeten worden om het nemen van een besluit of maatregel en de implementatie hiervan zo zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden. Daar waar een vraag ontkennend wordt beantwoord, is actie nodig van het waterschap. Door het stappenplan geheel te doorlopen worden derden-belanghebbenden goed meegenomen in het gehele proces. Dat geeft hun voldoende gelegenheid zich aan te passen aan de voorziene maatregel. Aanpassen reduceert de kans op natschade aanzienlijk en ook dat is voor het waterschap en de andere overheden erg belangrijk. Het geheel doorlopen van het 5-stappenplan is tijdrovend, maar het helpt wel de juridische risico's zoveel mogelijk te beperken, niet in de laatste plaats doordat de kans op natschade hierdoor fors vermindert.

Op zich is helder dat het bestrijden van droogte een 'normale maatschappelijke ontwikkeling' is waarmee burgers en bedrijven rekening moeten houden (zie hoofdstuk 5). Maar wat dan vervolgens concreet wordt gedaan, moet blijken uit de omgevingsvisies en programma's van alle bestuursorganen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat rekening wordt gehouden met de in de Omgevingswet neergelegde milieubeginselen die vanuit de visies doorwerken in de programma's en verordeningen. Concreet gaat het dan om werk maken van het voorzorg-, het preventie- en het 'bestrijding-aan-de-bronbeginsel', waarbij moet worden bedacht dat het werken volgens deze beginselen niet per definitie betekent dat het enkel aan waterschappen is om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen. Ook ruimtelijke-orderings- en inrichtingsmaatregelen (kortweg: RO-maatregelen) moeten in de beschouwing over de meest doelmatige maatregelen worden meegenomen.

*Waterbeheer- en/of RO-maatregel: wat is het meest doelmatig?*

Het stappenplan is bedacht voor waterschappen, maar dat betekent niet per se dat het altijd (alleen) aan de waterschappen is om anti-droogtmaatregelen te nemen. Regionaal is het van belang om als waterschap met provincie(s) en gemeente(n) na te gaan wat de meest doelmatige maatregel(en) is/zijn om de voorzienbaar nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen. Door hierbij het beleidsprincipe 'water en bodem sturend' te hanteren, ontstaat inzicht in wat er nodig is. Van belang hierbij is dat er een gedegen, goed gemotiveerde beleidsmatige onderbouwing is dan wel eerst wordt gerealiseerd voordat besluiten en feitelijke maatregelen worden genomen. Besluiten en maatregelen moeten voor iedereen voorzienbaar zijn. Dat geeft tijd om zich aan te passen aan wat er komen gaat.

Duidelijk moet worden gemaakt wat maatschappelijk gezien de meest doelmatige combinatie van maatregelen is. Dat kunnen (gebiedsgerichte) waterhuishoudkundige maatregelen zijn zoals peilopzet, beperking van grondwateronttrekkingen of het verhogen van de grondwaterstand met infiltratievoorzieningen. Maar uit onderzoek kan ook naar voren



komen dat het maatschappelijk het meest doelmatig is bepaalde percelen als landbouwgebied (deels) op te geven, waterbergingsgebieden aan te wijzen dan wel te sturen op andere vormen van landbouwgebruik (zoals sturen op het verbouwen van andere gewassen). Met het RO-instrumentarium kan, zo blijkt uit hoofdstuk 4, immers ook aan anti-droogtemaatregelen worden gewerkt.

Op vernatting geënte maatregelen – in welk beleidsdomein dan ook – kunnen tot wateroverlast en zelfs natschade leiden. Of dergelijke wateroverlast (juridisch) een probleem is, hangt mede af van de ter plaatse geldende en door de provincie in haar omgevingsverordening bepaalde wateroverlastnormen. Deze normen ('omgevingswaarden') houden een inspanningsverplichting in voor waterschappen. Afhankelijk van de beleidsmatige keuzes – bijvoorbeeld te maken in het kader van de provinciale gebiedsprogramma's (PPLG) – kan een provincie ervoor kiezen het regime voor de wateroverlastnormen te wijzigen. De bescherming voor de aangelanden neemt dan wel af (zie hiervoor hoofdstuk 5).

TABEL 6.2 4-STAPPENPLAN VOOR TE NEMEN MAATREGELEN EN HIERVOOR BENODIGDE BESLUITEN

Stap	Checkvragen	Actie bij ontkennend antwoord	Opmerking / toelichting
<b>1</b>	<b>Zorg voor een gedegen beleidsmatige onderbouwing (in- en extern) van de te nemen maatregel</b>		
<i>Onderbouwing maatregel</i>			
1a	Is helder wat maatschappelijk en waterhuishoudkundig gezien de meest doelmatige maatregel is? Waterhuishoudkundig en/of ruimtelijke ordening?	Ga met provincie(s) en gemeente(n) na wat de meest doelmatige maatregel(en) is (zijn) om anti-droogtemaatregelen te nemen. Hanteer hierbij 'water en bodem sturend' als uitgangspunt, alsook de in de Ow bepaalde milieubeginselen, met name het voorzorg-, preventie en 'bestrijding-aan-de-bronbeginsel'.	Met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) kan duidelijk worden gemaakt wat de meest doelmatige maatregel(en) is (zijn) tegen de maatschappelijk laagste kosten. Zo kan, afhankelijk van alle te beschouwen omstandigheden, een functiewijziging in een omgevingsplan (al dan niet via een provinciale instructieregel) te verkiezen zijn boven (fijnmazige) waterhuishoudkundige maatregelen.
1b	Is er een duidelijke noodzaak voor het nemen van de maatregel?	Zorg voor een duidelijke onderbouwing, zo nodig met behulp van een onderzoek.	De noodzaak van de maatregel volgt uit de (voorziene) problemen in (delen van) het beheergebied. De maatregel moet volgen uit de taak en de watersysteemdoelstellingen.
1c	Volgt de maatregel uit de kennis over en het gewenste beheer van het bodem- en watersysteem?	Heroverweeg de maatregel of vergroot eerst de kennis over het bodem- en watersysteem.	Ofwel: is de maatregel nodig?
1d	Is duidelijk waar de maatregel nodig is?	Wees zo concreet mogelijk op welke locatie of in welk gebied de maatregel zal worden genomen.	Een maatregel kan gelden voor het hele beheergebied, maar in de regel zal het om gebiedsspecifieke maatregelen gaan (daar waar de droogtemaatregelen specifiek voor zijn bedacht).
1e	Biedt het eigen Wbp voldoende concrete basis voor de maatregel?	Stel, in overleg met de beleidsafdeling, een aanvullend programma vast, dan wel neem de maatregel op in het nieuwe Wbp 2027-2033.	Verken dit met de Afdeling Beleid en Planvorming.
1f	Bieden de eigen toetsingskaders voldoende basis voor de maatregel?	Pas de beoordelingsregels en andere toetsingskaders waar nodig aan.	Denk aan een Nota peilbeheer, beoordelingsregels in de waterschapsverordening en eventuele beleidsregels. Het uiteindelijke besluit moet volgen uit het eigen beleid en de hierop gebaseerde toetsingskaders.
1g	Bieden de NOVI en het Nwp en/of een andere <u>nationale</u> programma's voldoende concrete basis voor de maatregel?	Overleg met het ministerie van IenW (DGWB). Verwacht mag worden dat er wel beleidsmatige aanknopingspunten zijn.	Check hoofdstuk 3 rapport voor de meest relevante beleidsdocumenten.
1h	Bieden de omgevingsvisie en het Rwp en/of een ander <u>provinciaal</u> programma voldoende concrete basis voor de maatregel?	Overleg met de provincie(s) en regel dat zij rugdekking in hun beleid gaan bieden.	Betreft omgevingsvisies, programma's (o.g.v. water, ruimtelijke ordening en natuur) en andere (beleids-) documenten. Zonder rugdekking loopt het waterschap een vrij groot juridisch risico om nat te gaan bij een eventuele gang naar de rechter.

Stap	Checkvragen	Actie bij ontkennend antwoord	Opmerking / toelichting
1i	Bieden de omgevingsvisie en/of een ander <u>gemeentelijk</u> programma voldoende concrete basis voor de maatregel?	Overleg met de betreffende gemeenten en regel dat zij extra rugdekking in hun beleid gaan bieden.	Betreft omgevingsvisies, programma's (o.g.v. water, ruimtelijke ordening en natuur) en andere (beleids-) documenten.  Belangrijk is vooral dat provincies rugdekking bieden, maar extra steun vanuit gemeenten is welkom.
1j	Is er een communicatiestrategie voor de maatregel?	Zorg voor een duidelijke voorlichtingscampagne.	Het is van belang dat derden-belanghebbenden tijdig worden meegenomen in de koerswijziging van het waterschap in het algemeen en de te nemen maatregel in het bijzonder. Inclusief wat zij zelf kunnen doen om wateroverlast en/of natschade zoveel mogelijk te voorkomen.
<i>Inventarisatie wateroverlast en natschade</i>			
1k	Is helder welke functies en achterliggende belangen getroffen worden door de maatregel?	Breng dit helder in kaart	Duidelijk moet zijn welk gebied wateroverlast en mogelijk zelfs natschade gaat ondervinden. Dit moet blijken uit onderzoek, bij voorkeur het onderzoek genoemd bij stap 1.
1l	Is duidelijk wat de totale / maximale omvang van de natschade zal zijn?	Breng dit helder in kaart	Zie onder vraag 1j hiervoor.
	Valt deze schade binnen het normaal maatschappelijke risico? Is duidelijk hoe het waterschap hiermee omgaat?	Motiveer wat de hoogte is van het normaal maatschappelijke risico, bv. aan de hand van een (daartoe vast te stellen) beleidsregel.	Het waterschap stelt zelf vast wat het normaal maatschappelijke risico is, bv. in een beleidsregel. Het NMR-percentage kan variëren van 0 tot 100% (voor indirecte schade geldt er een minimum van 4% NMR). Het NMR-percentage wordt bepaald door alle omstandigheden van het geval. Het percentage kan oplopen tot 100% als er aan de belangrijkste randvoorwaarden wordt voldaan (zie hoofdstuk 5)
1m	Is de voorzienbare natschade (als deze uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico) met mitigerende maatregelen door het waterschap zelf zoveel mogelijk te voorkomen?	Breng dit helder in kaart	Het gaat om doelmatige en kosteneffectieve maatregelen. Tonnen besteden aan een voorzienbare schade van hooguit enkele duizenden euro's per jaar is bijvoorbeeld niet doelmatig. Incidentele schade af en toe accepteren en vergoeden kan doelmatiger zijn. Als natschade op grotere schaal een probleem vormt, kunnen RO-maatregelen te verkiezen zijn.
1n	Is 'onevenredige schade' voor één of slechts een paar derden te voorkomen?	Wijs op de nadeelcompensatiemogelijkheid van de Awb en de Ow.	Schade voor één of enkele derden-belanghebbenden kan, als de schade ook feitelijk optreedt (nadat de maatregel/het besluit is geëffectueerd), worden vergoed via een beroep van de schadelijdende partij op de schadevergoedingsregeling van artikel 15.1 Omgevingswet. Mits de schade niet binnen het normale maatschappelijke risico valt.  Nb: wijzigen van een streefpeil is geen schadeveroorzakend besluit zoals bedoeld in art. 15.1 Ow (zie vraag 2a).
1o	Is er sprake van relatief veel perceelseigenaren die onevenredige schade zullen lijden?	Bespreek met provincie en gemeente de volgende maatregelen: a. Realiseren van een bergingsgebied op een deel van de getroffen percelen. b. Aanpassing normen wateroverlast of c. Functiewijziging van gronden in gemeentelijk omgevingsplan, al dan niet met een instructieregel van de provincie.	Schade die samenhangt met een aanwijzing in het RO-spoor van een waterbergingsgebied is voor rekening van het waterschap (idem als de Waterwet).  Als er voor aanpassing van de wateroverlastnormen wordt gekozen of als er een functiewijziging in het omgevingsplan gaat plaatsvinden, ontstaat er een heel andere situatie voor het waterschap. Eventuele schade hangt dan samen met de daarvoor benodigde besluiten (zie hoofdstuk 5).
1p	Wordt voorzien in een redelijke overgangs-/transitietermijn voordat de maatregel echt wordt genomen c.q. het besluit hiervoor van kracht wordt?	Regel zo'n periode.  Aansluiten bij de termijn van het nieuwe Wbp (2027-2033) is bv. een optie.	Denk aan een termijn van 3 à 5 jaar zodat er voldoende gelegenheid is voor de omgeving om zich aan te passen aan de komende nieuwe situatie. Dat verkleint de kans op schadeclaims.

Stap	Checkvragen	Actie bij ontkennend antwoord	Opmerking / toelichting
1q	Is duidelijk wat derden-belanghebbenden zelf kunnen doen om voorzienbare schade zoveel mogelijk te voorkomen?	Inventariseer en communiceer wat zij zelf kunnen doen om zich aan te passen.	Houd rekening met schadevergoedingbeperkende factoren, zoals passieve risicoaanvaarding (zie hst. 5)
<b>2</b>	<b>Bereid het besluit(en) zorgvuldig voor en stel dit/deze dan pas vast</b>		
2a	Is helder welke eigen juridisch bindende instrument(en) in welke deel van het beheergebied ingezet moet(en) worden? a. Wijziging peilbesluit (en Nota peilbeheer en/of beleidsregel)? b. Aanpassen streefpeil? c. Wijziging waterschapsverordening: aanscherpen zorgplicht, algemene regels, vergunningplicht (incl. peilafwijkvergunning) en/of beoordelingsregels en/of beleidsregels? d. Ambtshalve wijzigen vergunning(en)?  Voor eigen werken i.v.m. herinrichting watersysteem: • Aanvragen VED? • Vaststellen projectbesluit met voorafgaande projectprocedure?	Overleg met de Afdeling Juridische Zaken. Of check het rapport, hoofdstuk 4.	Meerdere besluiten kunnen nodig zijn als bijvoorbeeld een aantal vergunningen tegelijkertijd worden aangescherpt. Of wanneer bijvoorbeeld eerst ook de waterschapsverordening (en eventuele beleidsregels) moet worden gewijzigd.  <i>Nb: voor grondwateronttrekkingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is, is overleg/afstemming nodig met de betreffende provincie.</i>  Een VED of projectbesluit is alleen aan de orde voor eigen werken ('herinrichting watersysteem')
2b	Is helder welke voorbereidingsprocedure gevolgd moet worden?	Overleg met de Afdeling Juridische Zaken. Of check het rapport, hoofdstuk 4.	Nb: in geval van aanpassing van de waterschapsverordening of het nemen van een projectbesluit is 'vroegtijdige publiekparticipatie' verplicht voorgeschreven.
2c	Is de belangenafweging zorgvuldig uitgevoerd?	Zie vraag 1j.	Zie ook stap 1. Het gaat om het betrekken en afwegen van alle aan de orde zijnde belangen. Leg in de toelichting bij het besluit uit hoe de uiteindelijke belangenafweging tot stand is gekomen en wat deze inhoudt. Verwijs hierbij naar de beleidsmatige onderbouwing (stap 1).
2d	Is de 'nultoestand' vastgelegd?	Zorg ervoor dat hiernaar onderzoek wordt gedaan.	Van belang is een goed beeld te hebben van de wateroverlast en natschade die er al (regelmatig) is. Voorkom 'free riders'. Leg bijvoorbeeld de bouwkundige toestand van gebouwen in de directe omgeving vast, om zo de effecten van de veranderingen in het (grond-)waterpeil te kunnen monitoren en deze informatie te gebruiken bij eventuele schadeclaims.
2e	Voorziet het besluit in een overgangs-/transitieperiode?	Neem in het te wijzigen besluit een dergelijke periode op.	Maak met regels in een peilbesluit of projectbesluit, dan wel vergunningvoorschriften concreet op welke momenten een stijging van de grondwaterstand te verwachten is.
2f	Voorziet het besluit in overgangsrecht voor bestaande gevallen?	Neem in het te wijzigen besluit een dergelijke periode op.	Het verdient aanbeveling om een overgangsregeling op te nemen, één met uitgestelde werking.
<b>3</b>	<b>Implementatie van de maatregel c.q. het genomen besluit</b>		
3a	Is helder dat de maatregel c.q. het besluit geleidelijk moet worden doorgevoerd?	Bedenk dat geleidelijke doorvoering van de maatregel de kans op natschade verkleint.	Door geleidelijke invoering ontstaat extra tijd voor derden-belanghebbenden zich aan te passen aan de nieuwe situatie.  Geleidelijke doorvoering van de maatregel geeft het waterschap gelegenheid de effecten zorgvuldig te monitoren.

Stap	Checkvragen	Actie bij ontkennend antwoord	Opmerking / toelichting
3b	Voor grote, langdurige en/of financieel kostbare projecten: is er een monitoringsprogramma om de effecten van de maatregel zorgvuldig te monitoren?	Organiseer een systeem van monitoring	Ook van belang om actief aan te geven welke maatregelen schadelijkende partijen zelf kunnen nemen om de schade te beperken. Nb: voor kleinere projecten zal monitoring meestal niet nodig zijn. Een (snelle) risicoanalyse op voorhand kan hierbij helpen.
3c	Is ook hier weer voorzien in een voorlichtingscampagne om derden-belanghebbenden erop te wijzen wat zij zelf kunnen doen om schade zoveel mogelijk te voorkomen?	Maak hier echt werk van. Dat verkleint de kans op schadeclaims.	Dit kan een herhaling zijn van wat in stap 1 (en 2) al is gedaan. Communiceer duidelijk dat niets doen geen optie is. Ook van burgers en bedrijven mag initiatief worden verwacht om schade zoveel mogelijk te voorkomen. Zo niet, dan kan dat juridisch gezien 'risicoaanvaarding' opleveren.
<b>4</b>	<b>Verdere aandachtspunten</b>		
4a	Is er een toezichts- en handhavingsstrategie om te volgen of de maatregel wordt nageleefd?	Organiseer die. Sluit idealiter aan bij de bestaande strategie hiervoor.	Regels veranderen zonder hierop toe te zien en deze te handhaven heeft geen zin. Dat zou ook demotiverend werken voor degenen die zich wel aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid.  Er geldt juridisch ook een beginselplicht tot handhaving.

## 6.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is aan de hand van een basisstappenplan en drie uitgewerkte praktijksituaties een uitgebreid 4-stappenplan ontwikkeld. Dit stappenplan helpt waterschappen bij het zorgvuldig voorbereiden en uitvoeren van droogtemaatregelen. De focus ligt hierbij op de waterhuishoudkundige maatregelen die waterschappen zelf kunnen nemen. Door werk te maken van het stappenplan wordt met name ook bereikt dat uitvoerig aandacht wordt besteed aan voorzienbare wateroverlast en natschade. Voor het doorvoeren van de eigen maatregelen is voorafgaand overleg nodig met provincies en gemeenten, al was het maar om samen te zorgen voor een stevige beleidsmatige basis voor het nemen van de maatregelen en de hierbij horende besluiten.

Daar waar het doelmatiger is gebruik te maken van het ruimtelijke-orderingsinstrumentarium, of wanneer de normering voor eventuele wateroverlastnormen aangepast moet worden, is het zaak hierover vroegtijdig afstemming te zoeken met de RO-partijen (provincies en/of gemeenten). Ook voor deze maatregelen is immers een beleidsmatige basis met onderbouwing nodig.

# 7

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 7.1 INLEIDING

Door het nemen van maatregelen om nadelige gevolgen van droogte (verdroging aan natuurgebieden hieronder begrepen) zoveel mogelijk te voorkomen, kan wateroverlast en zelfs natschade ontstaan. Dit rapport, dat past in het 'Kennisprogramma DROOGTE!' van de STOWA, geeft antwoord op de vraag hoe hiermee als overheid in het algemeen en als waterschap in het bijzonder om te gaan. Welke instrumenten zijn inzetbaar door waterschap, gemeente en/of provincie om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken, en wat betekent dit voor de omgang met natschade die als gevolg hiervan kan optreden? Behalve de mogelijkheden uit het waterdomein, zijn ook maatregelen beschreven die kunnen worden genomen in de wereld van de ruimtelijke ordening en het natuurbeheer. De maatregelen die juridisch beschreven zijn, zijn (zie hoofdstuk 2):

#### *Waterdomein*

- Peilverhoging van het oppervlaktewater, al dan niet via een peilbesluit.
- Beperking (of zelfs beëindiging) van grondwateronttrekkingen.
- Infiltreren van water in de bodem, ter aanvulling van het grondwater (zonder onttrekkingsoogmerk).
- Vermindering van of zelfs een verbod op het ontwateren van gronden (drainage).
- Herinrichting van watersystemen om water (langer) vast te houden en te bergen voor drogere tijden.

#### *Ruimtelijke ordening*

- Verbieden van ruimtelijke ontwikkelingen op laaggelegen natte gronden.
- Verbieden van bepaalde veel watervragende teelten/gewassen.
- Afkoppelverplichting en en/of het bergen van hemelwater op particulier terrein.
- Beschermen van buffer-/overgangszones tussen gronden die relatief veel dan wel weinig grondwater nodig hebben.

#### *Natuurbeheer*

- Bescherming Natura-2000 gebieden (Habitatrichtlijn) en andere natuurgebieden.

Het voorliggende onderzoek is een actualisatie van een in 1995 uitgevoerd onderzoek naar vernattingsschade als gevolg van verdrogingsbestrijding. In 30 jaar is de maatschappelijke en juridische context ingrijpend veranderd. Zowel het waterbeleid, de wet- en regelgeving als de jurisprudentie is in al die decennia veranderd, steeds aangepast aan de zich steeds wijzigende maatschappelijke vragen en opgaven. Feiten en omstandigheden zijn immers continu in beweging. Van alle overheden wordt verwacht niet alleen wateroverlast en natschade zoveel mogelijk te voorkomen, maar ook waterschaarste c.q. droogteschade. Omdat zowel rekening gehouden moet worden met een teveel als een tekort aan water, is de belangenafweging tegenwoordig complexer dan vroeger. De huidige maatschappelijke context maakt dat er anders bestuurd, afgewogen en besloten kan of zelfs moet worden. De taakomschrijving van de waterbeheerders – waterschappen, gemeenten, provincies en

Rijk – en zeker ook de bij wet vastgelegde waterbeheerdoelen waarop die taken gericht moeten zijn, vragen hierom.

## 7.2 CONCLUSIES

De kern van het rapport bestaat uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 waarin achtereenvolgens een historische beschrijving wordt gegeven van het rijksbeleid met betrekking tot wateroverlast en droogte, het voor overheden beschikbare instrumentarium om de nadelige gevolgen van droogte zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken en de wijze waarop met natschade als gevolg van ‘droogtmaatregelen’ moet worden omgegaan. Op basis van die informatie geeft hoofdstuk 6 een concreet stappenplan voor de waterschapspraktijk.

### CONCLUSIES HOOFDSTUK 3: RIJKSBELEID VOOR NATSCHADE VANAF 1985 TOT NU

1. Waar 40 jaar geleden de focus van het waterbeheer (voor zover hier van belang) op het zoveel mogelijk voorkomen van wateroverlast lag (met de nadruk op afvoer), is de laatste decennia beleidsmatig meer en meer ingezet op zowel het zoveel mogelijk voorkomen van wateroverlast als ook waterschaarste (waarbij vasthouden en bergen belangrijk is).
2. Een onderling samenhangende uitvoering hiervan is een zaak van alle overheden en van verschillende beleidsdomeinen, met name ook ruimtelijke ordening. In de afgelopen decennia hebben de provincies, waterschappen en ook gemeenten de lijn van het Rijksbeleid gevolgd in de eigen beleids- en beheerprogramma's. Wat dat betreft zijn 'anti-droogtmaatregelen' voorzienbaar voor iedereen. Het bestrijden van droogte is zelfs in de rechtspraak als een 'normale maatschappelijke ontwikkeling' bestempeld waarmee iedereen rekening moet houden.

### CONCLUSIES HOOFDSTUK 4: INSTRUMENTARIUM DROOGTEBESTRIJDING (WATER, RO EN NATUUR)

3. De al dan niet in onderlinge samenhang inzetbare instrumenten ter bestrijding van de nadelige gevolgen van droogte zijn het:
  - Wijzigen van peilbesluiten dan wel het vaststellen van een hoger streefpeil in gebieden waar geen peilbesluitplicht geldt;
  - Wijzigen (of waar nodig intrekken) van de omgevingsvergunningen voor grondwateronttrekkingen;
  - Aanscherpen van de algemene regels voor grondwateronttrekkingen en/of drainages in de waterschapsverordening;
  - Verplicht voorschrijven van infiltratievoorzieningen in omgevingsplan en/of waterschapsverordening;
  - Uitvoeren van watersysteemherinrichtingsprojecten via een projectbesluit dan wel een vergunning eigen dienst (VED);
  - In omgevingsplannen (al dan niet met een provinciale instructieregel) reguleren of zelfs verbieden van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in natte gebieden, verbieden van bepaalde gewassen of teelten, het particulieren verplichten tot afkoppelen en/of het bergen van hemelwater en/of het beschermen van buffer-/overgangszones. In vergelijking met de vroegere bestemmingsplannen, biedt een omgevingsplan meer mogelijkheden om activiteiten te reguleren, zelfs te verbieden.
  - Herstellen van Natura 2000-gebieden met natuurbeheerplannen, de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, de specifieke zorgplicht voor deze gebieden en ook het beperken van grondwateronttrekkingen en het opzetten van oppervlaktewaterpeilen met peilbesluiten dan wel streefpeilen;
  - Herstellen van overige natuurgebieden met behulp van de specifieke zorgplicht voor

deze gebieden plus het beperken van grondwateronttrekkingen en het opzetten van oppervlaktewaterpeilen met peilbesluiten dan wel streefpeilen.

4. Inzet van deze instrumenten moet altijd plaats vinden in het licht van de taak en de doelstellingen voor het waterbeheer, alsook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's). Voor de feitelijke inzet van instrumenten is een zorgvuldige en goed onderbouwde beleidsmatige onderbouwing nodig, in zowel omgevingsvisies (van provincies en gemeenten) als verplicht voorgeschreven waterprogramma's van provincies en waterschappen. Een gedegen beleidsmatige basis is noodzakelijk om burgers en bedrijven gelegenheid te bieden zich voor te bereiden op wat komen gaat. Dat geeft hen gelegenheid zelf maatregelen te nemen om voorzienbare schade door overheidsmaatregelen zoveel mogelijk te voorkomen. Onderlinge afstemming van de te nemen maatregelen en het formuleren van concreet beleid is hiervoor cruciaal. Die geven immers de basis voor aanscherping van de juridische bindende regels.
5. Waterschappen kunnen niet zonder beleidsmatige rugdekking van andere overheden. Hoe meer plannen e.d. van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen aandacht besteden aan de aanpak van de nadelige gevolgen van droogte, des te beter dat is. Op Rijksniveau vormen de nationale omgevingsvisie (NOVI), het nationaal waterprogramma en het deltaprogramma van het Rijk aanknopingspunten voor door waterschappen te nemen maatregelen (aan te kondigen in hun waterbeheerprogramma [Wbp]). Ook de beleidsbrief 'water en bodem sturend' uit 2022 biedt onderbouwing, niet alleen voor de waterschappen overigens, ook voor provincies en gemeenten!

#### **CONCLUSIES HOOFDSTUK 5: OMGAAN MET NATSCHADE ALS GEVOLG VAN DROOGTEBESTRIJDING**

6. Uitgangspunt van het schadevergoedingsrecht is dat ieder in beginsel zijn eigen schade draagt. Schade als gevolg van rechtmatig overheidsingrijpen valt in beginsel binnen het normaal maatschappelijke risico (NMR). En voor schade die hierboven uitkomt, is er vervolgens de toets op de 'schadebeperkende factoren'.
7. De Omgevingswet kent een nadeelcompensatieregeling voor specifiek aangewezen schadeveroorzakend besluiten, regels en maatregelen, inclusief de hieraan toe te rekenen uitvoeringschade. De Awb is hierbij nog van belang voor meer algemene/procedurele regels. Voor schade door feitelijke handelingen op grond van de Omgevingswet kan een beroep worden gedaan op de nadeelcompensatieregeling van de Awb (art. 4:126). Schade kan direct en/of indirect zijn. Voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak (vermogensschade) geldt een normaal maatschappelijk risico van 4%.
8. Het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht is afhankelijk van het type schadeveroorzakende besluit, regel e.d. Veelal kan pas om schadevergoeding worden verzocht op het moment dat deze daadwerkelijk optreedt ('doorschuifregeling').
9. Het is aan bestuursorganen zelf het normaal maatschappelijke risico concreet te maken bij het nemen van een nadeelcompensatiebesluit. De invulling hiervan is afhankelijk van alle relevante omstandigheden van het geval. Sleutelbegrippen om schade zoveel mogelijk te voorkomen zijn de voorzienbaarheid van een maatregel, het belang van de maatregel en een redelijke transitietermijn. Dat geeft burgers en bedrijven voldoende gelegenheid zelf maatregelen te nemen. Dat wordt ook van hen verwacht. Hoe omgegaan wordt met het normaal maatschappelijk risico kan in een beleidsregel worden vastgelegd.
10. Hoe meer aan de genoemde criteria zoals voorzienbaarheid, normale maatschappelijke ontwikkeling en geboden overgangperiode wordt voldaan, des te hoger het percentage normaal maatschappelijk risico kan zijn (tot wel 100%).

**SPECIFIEKE CONCLUSIES VOOR SPECIFIEKE MAATREGELLEN**

11. Vanwege de leveringsplicht van drinkwater voor huishoudelijke doeleinden alsook de specifieke zorgplicht van de Drinkwaterwet hebben drinkwaterbedrijven een bijzondere positie. Een eventuele vermindering van hun onttrekkingen vraagt om een zware motivering, mede in relatie overigens tot het juridisch dwingende verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden.
12. Gebouweigenaren moeten er zelf voor zorgen dat hun onroerende zaak voldoet aan de eisen van de bouwregelgeving én aan de eigen aanvullende wensen voor het pand. Wie zijn kelder waterdicht wil hebben, moet zelf bouwkundige en/of waterhuishoudkundige maatregelen treffen.
13. De wetgever heeft er nooit rekening mee gehouden dat elke (grote) grondwateronttrekking ooit een keer ophoudt en tot schade aan gebouwen e.d. aanleiding kan geven. In dit verband is ook geconcludeerd dat het maar de vraag is of de betreffende provincie hier onderzoek moet doen naar de relatie tussen de schade en de verminderde onttrekkingen.
14. Provincies kunnen ervoor kiezen de omgevingswaarden voor wateroverlast ('inundatienormen') in de omgevingsverordening aan te passen of voor bepaalde gebieden zelfs te laten vallen. Voor de belangenafweging (die voorafgaat aan een eventuele normwijziging) betekent dit dat het belang van de normwijziging vanwege de toenemende waterschaarste afgewogen moet worden tegen de wat grotere kans op wateroverlast voor derden. Verlaging van het beschermingsniveau leidt in principe tot een grotere kans op inundatie. De praktijk leert echter dat inundatie vooral voorkomt als gevolg van extreme neerslag. Waterschappen kunnen hierop niet worden aangesproken, tenzij overstroming van percelen ook zou hebben plaatsgevonden zonder extreme omstandigheden.
15. Schade door de overheid veroorzaakt door onrechtmatig feitelijk handelen en onrechtmatig genomen besluiten is in beginsel civielrechtelijk verhaalbaar (actie uit onrechtmatige daad). Rechtspraak leert dat alleen bij ernstige nalatigheid sprake kan zijn van een onrechtmatige overheidsdaad, omdat dan niet aan de zorgplicht (de wettelijke taak) is voldaan. Ook hier geldt dat schade als gevolg van extreme situaties feitelijk niet of nauwelijks verhaalbaar is. Voor dergelijke situaties kan wel een beroep gedaan worden op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

**CONCLUSIES HOOFDSTUK 6: STAPPENPLAN VOOR DE PRAKTIJK**

16. In hoofdstuk 6 is een uitgebreid 4-stappenplan opgenomen dat waterschappen kan helpen bij het zorgvuldig voorbereiden en uitvoeren van anti-droogtmaatregelen (tabel 6.2). De focus ligt hierbij op de waterhuishoudkundige maatregelen die waterschappen zelf kunnen nemen. Door werk te maken van het stappenplan wordt met name ook bereikt dat uitvoerig aandacht wordt besteed aan voorzienbare wateroverlast en natschade.

Zie hiervoor aanbeveling 10 in paragraaf 7.3 hierna.

17. Voor het doorvoeren van de eigen maatregelen is voorafgaand overleg nodig met provincies en gemeenten, al was het maar om samen te zorgen voor een stevige beleidsmatige basis voor het nemen van de maatregelen en de hierbij horende besluiten. Daar waar het doelmatiger is gebruik te maken van het ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium, of wanneer de normering voor eventuele wateroverlastnormen aangepast moet worden, is vroegtijdig afstemming nodig met de betreffende provincies en/of gemeenten.



### 7.3 AANBEVELINGEN VOOR HANDELEN

De conclusies geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer de al dan niet gebiedsgericht te nemen (mix van) anti-droogtmaatregelen op het terrein van zowel het waterbeheer als de ruimtelijke ordening. Hou hierbij rekening met de harde randvoorwaarden vanuit de natuurbeschermingswet- en regelgeving (zie hoofdstuk 4).
2. Neem bij het formuleren van anti-droogtmaatregelen de wettelijke taken en de hierbij horende waterbeheerdoelstellingen in acht. Houd bij de belangenafweging die hierbij aan de orde is rekening met het feit dat naast wateroverlast ook waterschaarste zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperkt moet worden. Dat maakt de belangenafweging op het eerste gezicht complexer, maar tegelijkertijd ook eenvoudiger. Bestrijding van de nadelige gevolgen van droogte moet nu eenmaal gebeuren en dat ondersteunt beleid en maatregelen.
3. Baseer bij het specifiek maken van het eigen beleid en de eigen maatregelen het in hoofdstuk 3 geschetste rijksbeleid. Verwijs hier steeds concreet naar, wees zo specifiek mogelijk. Dit geldt voor alle decentrale overheidsorganen. Ga na of in de eigen regio het anti-droogtebeleid voldoende concreet is om op basis hiervan juridische maatregelen te nemen. Zo niet, maak hier dan werk van in de nieuwe cyclus waterprogramma's (vast te stellen eind 2027). Stem beleid en maatregelen als decentrale overheden steeds op elkaar af. Pas hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toe, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, motiverings- en evenredigheidsbeginsel.
4. Ga pas over tot de inzet van het juridische instrumentarium (aanpassen peilbesluiten, wijzigen onttrekkingsvergunningen, grondgebruiksbeperkingen opnemen in het omgevingsplan e.d.) als deze in omgevingsvisies en programma's voor iedereen voorzienbaar zijn gemaakt. Bedenk hierbij dat het nemen van anti-droogtmaatregelen een 'normale maatschappelijke ontwikkeling' die algemeen voorzienbaar is. Zorg hierbij zeker als waterschappen voor voldoende beleidsmatige rugdekking van de partneroverheden, in het bijzonder de provincies.
5. Bedenk dat met een gedegen voorbereiding zoals hier beschreven, de kans op natschade aanzienlijk wordt verkleind. En als er al schade ontstaat zal deze mede daardoor onder het normaal maatschappelijk risico vallen. Wie als burger of bedrijf niet tijdig zelf maatregelen neemt, aanvaardt bewust het risico zelf voor eventuele natschade op te draaien. Investeer, om schade zoveel mogelijk te voorkomen, met name in de voorzienbaarheid van maatregelen, de motivering hiervoor en een redelijke transitietermijn.
6. Ga als gezamenlijke waterschappen (Unie van Waterschappen) na hoe het normaal maatschappelijke risico geconcretiseerd kan worden, in relatie tot wat op het gebied van beleidsformulering en implementatie van maatregelen gedaan moet worden. Overweeg een format voor een beleidsregel waarin de omgang met schadeclaims wordt vastgelegd.
7. Breng deze rapportage onder de aandacht van het Ministerie van IenW. Geef met name ook aan dat de Omgevingswet niet voorziet in een regeling voor nadeelcompensatie als gevolg van het verminderen of stopzetten van grondwateronttrekkingen.
8. Breng deze rapportage onder de aandacht van het IPO en de VNG. Ook voor provincies en gemeenten immers bevat dit rapport waardevolle informatie, niet in de laatste plaats concrete mogelijkheden voor hen om beleidsmatig en juridisch werk te maken van maatregelen om de nadelige gevolgen van droogte en verdroging zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.
9. Communiceer dat schade als gevolg van extreme situaties feitelijk niet of slechts zelden verhaalbaar is. Voor dergelijke situaties is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen geschreven.
10. Gebruik het in hoofdstuk 6 weergegeven stappenplan bij het voorbereiden en uitvoeren van anti-droogtmaatregelen (tabel 6.2).

## BIJLAGE

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

P.J. de Putter, J. van der Vlies en J.M. Verschuuren, 'Vernattingschade als gevolg van verdrogingsbestrijding. Een bestuurlijk juridische analyse', KPMG Milieu en Katholieke Universiteit Brabant, in opdracht van RIZA, NOV-rapport 18-1, Den Haag, 1995.

P. de Putter, 'Verdroging van natuurgebieden vraagt integrale aanpak', MenR, 1995/11, p. 209-215.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Strategienota omgaan met Water: naar een integraal waterbeleid, Den Haag, 1985.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Derde Nota waterhuishouding, Den Haag, 1989.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Derde Nota waterhuishouding, Evaluatienota Water, Den Haag, 1993..

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Vierde Nota waterhuishouding, Den Haag, 1998.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Anders omgaan met water, Waterbeleid voor de 21e eeuw, Den Haag, 2000.

H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, *Waterrecht in Nederland*, Kluwer, Deventer.

Commissie Integraal Waterbeheer, *Werken met GGOR*, 2003.

Ministerie IenM/STOWA, *Waterveiligheid, begrippen begrijpen*, Amersfoort, 2017.

*Deltacommissie, Samen werken met water. Bevindingen van de Deltacommissie 2008.*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nationaal Waterplan 2009-2015, Den Haag, 2009.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Nationaal Water Programma 2016-2021.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Nationaal Water Programma 2022-2027.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Coalitieakkoord 2021 – 2025, Den Haag, 15 december 2021.

Brief van de minister en staatssecretaris van IenW, Kamerbrief Water en Bodem sturend, Den Haag, 22 november 2022, Kamerstukken II, 2022/23, 27 625, nr. 592.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied, Den Haag, 2023.

H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet*, Boom Juridisch, Den Haag, 2022.

M.J. Kraak, Wateroverlast en de rol van waterschappen, LTB 2016, p. 10-12.

H. Havekes & P. de Putter, Overheid niet zomaar aansprakelijk voor schade door wateroverlast, *Water Governance* 2016, afl. 4, p. 10-11

J.J. Jacobse & R.M. Pieterse, Zorgen en plichten; een analyse van de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid voor schade door wateroverlast, *O&A* 2017/91, p. 197-205

H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, Wateroverlast en aansprakelijkheid, *TvAR* 2017, afl. 5, p. 231-239

H.J.M. Havekes & M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, *TvAR* 2018, afl. 7/8, p. 328-339.

Sterk Consulting, Juridische verkenning Verdringingsreeks voor grondwater, in opdracht van Stroomgebied Rijn-West, Leiden juni 2023.

J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk* (2021).

P.J. de Putter, 'Peilbeheer als middel om bodemdaling in veenweidegebieden terug te dringen', *MenR* 2021/20, p. 129-139.

L.C.E. Augustinus en S. Handgraaf, *Het juridisch instrumentarium voor actief waterbeheer*, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO)*, juni 2017, p. 120.

Stowa, *Peilbeheer als middel om bodemdaling in veengebieden terug te dringen*, Ministerie LNV/ STOWA, 2020.

F.A.G. Groothuijse en J. Kevelam, 'Peilbeheer op peil. De verhouding tussen het peilbesluit en de watervergunning voor peilafwijkingen', *MenR* 2016/10.

Waterschap Rivierenland: *streefpeilenplan Groesbeek en Ooijpolder*.

Sterk Consulting, *Regulering van en nieuw beleid voor onttrekkingen van grondwater door waterschappen*, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag: 2023.

P. de Putter (2002), 'Grondwaterpeilbeheer in de Europese Kaderrichtlijn Water', *Milieu en Recht*, november 2002, p. 291-295.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Handreiking Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet*, Den Haag, 2022.

D.A. Kamphorst, M. Pleijte F.H. Kistenkas en P.H. Kersten, *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?*, Wageningen Universiteit, 2008.

Ministerie van BZK, *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen, inrichten en beheren*, Den Haag, 2022.

H.A. Oldenziel en H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten onder de Omgevingswet* (2018).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Handreiking stedelijk waterbeheer onder de Omgevingswet*, Den Haag, 2021.

C. Suykens, M. van Rijswijk, H. Havekes en B. de Leeuw (red.), 'Waterbeheer in de Lage Landen - een rechtsvergelijking tussen Nederland en Vlaanderen', *Koninklijk Nederlands Waternetwerk (KNW)*, Den Haag, september 2024.

C.J. Bastmeijer en J.M. Verschuuren, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland*, *Milieu en Recht* 2004/3, p. 142-149. P.W.H. Herder, in: S.D.P. Kole, P. Mendelts, F. Onrust, M. Stassen en T. Verstappen, *Handboek Natuurbeschermingsrecht*, Berghauser Pont, 2017.

Ministerie van BZK, Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Den Haag, juni 2022.

Ch.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (redactie), Handboek Omgevingswet, Boom Juridisch, Den Haag, 2024.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), met recht balanceren. Juridisering in de leefomgeving, juni 2024.

M.K.G. Tjepkema, Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht (diss. Leiden), Deventer, Kluwer 2010.

C.N.J. Kortmann, Schaduwschade, een conceptuele verkenning, vakblad Overheid & Aansprakelijkheid (O&A), 2017/90.

P. de Putter en A. Tuinenburg, 'Omgaan met af te bouwen grondwateronttrekkingen: juridisch of bestuurlijk spoor?', Water Governance 2016/1, p. 20-25.

Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, Overzicht grondwateronttrekkingen. Provincies en waterschappen, hoofdstuk 2, Den Haag, 2021.

A. Veldkamp, H.K. Gilissen, F. Groothuijse en M. van Rijswijk, *Wat is drinkwater? Publieke zorg- en leveringsplicht in het kader van de openbare drinkwatervoorziening*, NJB 2023, afl. 24, p. 1995-1999.