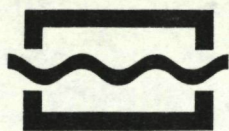


Leidraad
inzake de zorg voor de waterkering
en het waterkwantiteitsbeheer
door waterschappen in relatie tot
de realisering van bebouwing
door gemeenten



Leidraad
inzake de zorg voor de waterkering
en het waterkwantiteitsbeheer
door waterschappen in relatie tot
de realisering van bebouwing
door gemeenten



Uitgave: Unie van Waterschappen – januari 1985

Inhoudsopgave

	Blz.
Hoofdstuk 1.	Inleiding 5
	1.1. Onderwerp van de leidraad 5
	1.2. Opbouw van de leidraad 6
Hoofdstuk 2.	De taakuitoefening van waterschappen in geval van realisering van bebouwing onder verantwoordelijkheid van de gemeente 7
	2.1. Uitvoering van werken 7
	2.2. Procesbeschrijving 8
	2.2.1. Bestemming 8
	2.2.2. Inrichting: voorbereiding en uitvoering 10
	2.2.2.1. Voorbereiding 11
	2.2.2.2. Uitvoering 11
	2.3. Overleg tussen gemeente en waterschap 12
Hoofdstuk 3.	De regeling van het beheer en onderhoud van waterstaatswerken na realisering van bebouwing 14
Hoofdstuk 4.	Financiële aspecten 16
Hoofdstuk 5.	Samenvatting 18
Bijlage:	Toepassingsvoorbeeld 21

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Onderwerp van de leidraad

Bij de realisering van bebouwing is in het algemeen de vraag aan de orde welke de positie en de betrokkenheid van het waterschap daarbij zijn vanuit zijn taakstelling op het gebied van de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding.

Meestal vindt bebouwing plaats in een gebied waar het waterstaatkundig beheer en de daarmee verband houdende bevoegdheden door één of meer waterschappen worden uitgeoefend. Alsdan zullen de gemeente met haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening, en het waterschap met zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het vlak van de waterstaatszorg, elkaar ontmoeten. Daarbij komen verschillende vragen van bestuurlijke, technisch-organisatorische en financiële aard naar voren.

Vanuit de praktijk is de behoefte naar voren gekomen aan algemene beleidsuitgangspunten voor de door waterschappen te volgen handelwijze. Met deze leidraad wordt beoogd aan deze behoefte tegemoet te komen.

Uitdrukkelijk zij daarbij vermeld dat het hier om een leidraad gaat die afhankelijk van en afgestemd op de regionale en lokale omstandigheden kan worden gehanteerd. Onderkend is dat er door de waterschappen in de praktijk verschillende gedragslijnen worden gevolgd. Het bleek niet wel mogelijk deze leidraad een weergave van de verschillende gedragslijnen, zoals die veelal ook voortvloeien uit systemen van en reglementaire voorschriften met betrekking tot de omslagheffing, te laten zijn. Dit betekent dat door waterschappen nader zal moeten worden gezien in hoeverre toepassing van deze leidraad tot een aanpassing van bestaande regelingen met betrekking tot de omslagheffing zal dienen te leiden.

Vertrekpunt voor de opstelling van deze leidraad vormen de taken en daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden van respectievelijk gemeente en waterschap. Aan deze leidraad ligt derhalve een functionele benadering ten grondslag.

In het kader van deze leidraad wordt gesproken van realisering van bebouwing, zoals voorzien in een bestemmingsplan. De leidraad richt zich derhalve op uitbreiding van bebouwing, in het bijzonder van woonbebouwing, bij de uitvoering waarvan de gemeente een actieve rol vervult. De in deze leidraad ontwikkelde gedachtenlijnen kunnen in beginsel evenwel ook worden toegepast in de gevallen waarin er sprake is van een uitbreiding van bebouwing onder verantwoordelijkheid van

particulieren en van andersoortige bebouwingen, zoals bijvoorbeeld industrievestiging of kassenbouw.

Er zij op gewezen dat in deze leidraad alleen wordt ingegaan op de waterstaatkundige situatie voor zover het gaat om waterkeringszorg en waterkwantiteitsbeheer. Enerzijds hebben de in de praktijk gesignaleerde vragen waarop deze leidraad ingaat vooral betrekking op het beheer van waterkeringen en op waterkwantiteitsbeheer, anderzijds is de relatie tussen waterschap en gemeente in geval van het waterkwantiteitsbeheer van andere aard en om die reden moeilijk in te passen.

In deze leidraad wordt – ten slotte – slechts de relatie tussen gemeente en waterschap aan de orde gesteld. De mogelijke relatie tussen waterschappen onderling in dergelijke gevallen (bijvoorbeeld een kwantiteitbeherend en een kwaliteitbeherend waterschap) blijft buiten beschouwing. Wel zal in zo'n geval een gemeente uiteraard met twee waterschappen te maken hebben.

1.2 Opbouw van de leidraad

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de taakuitoefening van waterschappen in geval van realisering van bebouwing onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarbij wordt eerst stilgestaan bij de met het oog op de realisering van bebouwing uit te voeren werken. Vervolgens worden in dit hoofdstuk aan de hand van een procesbeschrijving de positie en de betrokkenheid van het waterschap bij de voorbereiding en uitvoering van de werken beschreven. Daarbij komen de respectieve bestuurlijke, technische en financiële verantwoordelijkheden aan de orde, evenals de ter zake eventueel te maken afspraken tussen waterschaps- en gemeentebestuur. De procesbeschrijving vindt plaats aan de hand van de bekende begrippen bestemming, inrichting en beheer.

Hoofdstuk 3 heeft vooral betrekking op het beheer van de (aangepaste) waterstaatkundige situatie en van de tot stand gebrachte waterstaatswerken. Daarbij komt ook het onderhoud aan de orde.

In hoofdstuk 4 ten slotte wordt ingegaan op de financiële aspecten die verbonden zijn aan de realisering van bebouwing.

Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting.

Als bijlage bij de leidraad is ten slotte een toepassingsvoorbeeld gevoegd.

Hoofdstuk 2. De taakuitoefening van waterschappen in geval van realisering van bebouwing onder verantwoordelijkheid van de gemeente

2.1 Uitvoering van werken

Waterschappen voeren op grond van hun reglement in hun gebied een zodanig waterstaatkundig beheer, dat de daarvan afhankelijke belangen zo goed mogelijk tot hun recht kunnen komen. Dit betekent dat het waterschap waterstaatkundige omstandigheden creëert c.q. handhaaft om gronden bewoonbaar en bruikbaar te (kunnen) houden overeenkomstig hun bestemming. Waar het nu om gaat is aan te geven hoe deze reglementair opgedragen taak van het waterschap zich manifesteert – naar verantwoordelijkheden in bestuurlijke, technische en financiële zin – indien een gemeente bebouwing wil realiseren.

De onderhavige leidraad heeft betrekking op die gevallen, waarin een gemeente binnen haar grondgebied, maar tegelijkertijd dus binnen het beheersgebied van een waterschap, een bebouwing wil realiseren. Een dergelijke realisering houdt in dat moet kunnen worden beschikt over grond die geschikt moet zijn om als bouwgrond te dienen. Dit betekent dat de gemeente in overeenstemming met haar verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, bouwgrond moet produceren die onmiddellijk geschikt is voor bebouwing. Om aldus over bouwgrond, dat is grond waarop overeenkomstig de bepalingen van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet kan worden gebouwd, te kunnen beschikken zullen veelal aan/in de grond werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. De grond dient met andere woorden bouwrijp te worden gemaakt. De te verrichten werkzaamheden kunnen van velerlei aard zijn. Meestal zullen ook werken moeten worden uitgevoerd om de grond voldoende beveiliging te geven tegen overstroming en/of een zodanige drooglegging te verschaffen als nodig is om erop te kunnen bouwen. In concreto vraagt dat om waterkeringen van een zodanige hoogte en sterkte dat het desbetreffende gebied met het oog op zijn gewijzigde bestemming voldoende bescherming geniet en om een zodanige af- en ontwatering dat een juist grondwaterpeil/drooglegging kan worden bereikt om verantwoord te kunnen bouwen. De voorzieningen en maatregelen die met het oog op het bouwrijp maken hiervoor nodig zijn kunnen bestaan uit onder meer aanleg c.q. verzwaring van dijken, demping van sloten, ophoging, riolering, bemaling, aanleg van nieuwe watergangen en bergingsvijvers etc.

Is de nieuwe bestemming (bebouwing) eenmaal gerealiseerd, dan zal het waterschap zijn beheer op deze nieuwe situatie dienen te richten. Dit

kan met zich brengen, dat – eveneens – werken moeten worden uitgevoerd om de als gevolg van de gerealiseerde bebouwing versneld tot afstroming komende neerslag te kunnen verwerken. Dat wil zeggen dat de waterhuishouding in het bebouwde gebied, mede in relatie tot het omliggende gebied, op een zodanige wijze wordt gereguleerd dat de juiste waterpeilen kunnen worden gehandhaafd. Te treffen voorzieningen en maatregelen kunnen bestaan uit onder meer gemalen, stuwen, watergangen en bergingsvijvers. Voor wat betreft de waterkeringszorg vergt de bescherming van de gerealiseerde bebouwing en de veiligheid van de bewoners, dat de waterkeringen overeenkomstig de gestelde veiligheidseisen worden beheerd en onderhouden.

Opgemerkt zij, dat mede in het licht van de regionale omstandigheden zal moeten worden beoordeeld welke werken in concrete gevallen tot het bouwrijp maken moeten worden gerekend dan wel nodig zijn voor het te voeren waterstaatkundig beheer nadat de bebouwing is gerealiseerd. Zo kan, afhankelijk van bijvoorbeeld hoogteligging, bodemgesteldheid en (geo)hydrologische situatie, in het ene geval het waterstaatkundig beheer zich richten op de gehele afvoer en berging van versneld tot afstroming komende neerslag, terwijl in andere omstandigheden bijvoorbeeld een ondergrens wordt gehanteerd. Afvoer en berging beneden die grens zullen dan tot 'bouwrijp maken' moeten worden gerekend. Grenzen als hierbedoeld zullen regionaal, afgestemd op de situatie, bepaald moeten worden.

Uit het voorgaande blijkt dat zowel voor de produktie van bouwgrond (bouwrijp maken) als voor het op de gewijzigde bestemming afgestemde waterstaatkundig beheer werken – soms gelijksoortige – nodig kunnen zijn.

2.2 Procesbeschrijving

In het navolgende wordt een beschrijving gegeven van het proces van voorbereiding en uitvoering van de hiervoor bedoelde werken en de daaraan verbonden waterstaatkundige aspecten. Deze beschrijving vindt zoveel mogelijk plaats aan de hand van de bekende begrippen bestemming, inrichting en beheer, en met inachtneming van de verantwoordelijkheden die de gemeente draagt voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, en het waterschap ter zake van de zorg voor de waterkering en het waterkwantiteitsbeheer.

2.2.1 Bestemming

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente te bepalen in welke mate bebouwing moet en zal plaatsvinden en welke lokatie daarvoor planologisch gezien in aanmerking komt. Met andere woorden: de gemeente bepaalt waar en in welke mate bouwgrond moet worden geproduceerd die onmiddellijk geschikt is voor bebouwing in het belang van een harmonische en stelselmatige ontwikkeling van het gebied uit een oogpunt van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

In dat verband behoort het ook tot de verantwoordelijkheid van de gemeente te beoordelen in welke mate drooglegging moet plaatsvinden en welke voorzieningen ter zake dienen te worden getroffen. Bij de lokatiekeuze zal de bestaande waterstaatkundige situatie in aanmerking dienen te worden genomen. Deze is immers mede bepalend voor de mogelijkheden het gebied bouwrijp te maken en het vervolgens in waterstaatkundige zin overeenkomstig de nieuw gerealiseerde bestemming te beheren. Met het oog daarop is het van belang dat de gemeente het oordeel van het waterschap kent over de waterstaatkundige aspecten van de lokatiekeuze. Het staat immers ter beoordeling van het waterschapsbestuur in hoeverre de met het oog op het bouwrijp maken uit te voeren werken gevolgen hebben voor de waterstaatkundige situatie en voor het na de realisering van de bebouwing te voeren beheer.

Voor zover de zorg voor de waterkering in het geding is, is het noodzakelijk vast te stellen of de bestaande waterkering voldoende bescherming tegen overstroming biedt. Deze bescherming tegen overstroming vormt als het ware de prealabele voorwaarde voor de beantwoording van de vraag of een lokatie voor bebouwing in aanmerking kan komen.

Uit een oogpunt van waterkwantiteitsbeheer hangt de bepaling van een lokatie primair af van de mogelijkheid de gewenste mate van drooglegging te realiseren en de mogelijkheden voor verwerking van overtollig water nadat de bebouwing is gerealiseerd.

Het waterschap zal zich in dit stadium zo goed mogelijk een beeld moeten vormen van de benodigde waterverdedigings- en waterhuishoudingswerken. Daarbij is van belang of de werken en het gewenste beheer kunnen worden ingepast in de bestaande waterstaatkundige situatie van het waterschap.

Tevens zal in de beoordeling moeten worden betrokken of realisering van bebouwing in de ene gemeente op waterstaatkundig gebied consequenties heeft in een andere gemeente en wat hieruit eventueel dan voortvloeit voor het bestemmingsplan van die gemeente.

In dit kader verdient het aanbeveling dat het waterschap inventariseert c.q. een plan voorbereidt, waarin de eventueel te treffen waterstaatkundige maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de realisering van de uitbreiding van de bebouwing alsmede de consequenties die hieruit voor het beheer (en onderhoud) voortvloeien, worden opgenomen. Een dergelijk plan staat in sommige delen van ons land wel bekend als 'nat structuurplan'. In dit stadium zal ook reeds een totale kostenindicatie moeten worden opgemaakt van de door het waterschap te treffen maatregelen en voorzieningen, alsmede een aanduiding van de verdeling van de kosten over gemeente en waterschap.

In feite zal al in een zo vroeg mogelijke fase van de vaststelling van de lokatie het overleg tussen gemeente en waterschap moeten worden geopend ten einde tot beginseluitspraken te komen. In sommige

gevallen zou wellicht zelfs gedacht kunnen worden aan een vorm van gemeenschappelijke voorbereiding.

Concluderend kan ten aanzien van de bestemming van een gebied voor bebouwing (lokatiekeuze) het volgende worden opgemerkt.

De gemeente is er verantwoordelijk voor om, met inachtneming van de in de Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening neergelegde besluitvormingsprocedure, te bepalen welke locatiekeuze voor bebouwing wordt gekozen, met andere woorden waar en in welke mate bouwgrond zal worden geproduceerd. Voor deze bepaling is nodig dat de waterstaatkundige implicaties bekend zijn, zowel (beheers)technisch als financieel-economisch. Dit is reeds daarom noodzakelijk, omdat in de toelichting bij het bestemmingsplan een exploitatie-opzet wordt opgenomen waarin de kosten en baten, die met de verwezenlijking van een bepaald bestemmingsplan verband houden, worden gecijferd. Een en ander impliceert dat reeds bij de totstandkoming van het bestemmingsplan voldoende inzicht moet bestaan in de wijze waarop het bestemmingsplan zal worden gerealiseerd en in de kostenbestanddelen die voor rekening van gemeente respectievelijk waterschap komen.

Het voorgaande betekent dat bij de locatiekeuze het waterschap moet worden betrokken en dat de gemeente de locatie niet bepaalt dan na overleg met het waterschap. Leidt dit overleg tot overeenstemming, dan scheidt dit wederzijds bestuurlijke bindingen, zowel voor wat betreft de vergunningverlening door het waterschap op grond van bijvoorbeeld de keur, de verdere voorbereiding en de uitvoering van werken, als voor wat betreft het toekomstig beheer en de te dragen kosten.

Bereiken gemeente en waterschap in dit stadium geen overeenstemming en gaat de gemeente toch over tot verdere voorbereiding, dan loopt zij het risico dat door het waterschapsbestuur geen vergunningen worden verleend voor te treffen waterstaatkundige voorzieningen en maatregelen. Reguliere bezwaar- c.q. beroepsmogelijkheden staan dan zowel voor gemeente als voor waterschap open. Voorts is het denkbaar dat wanneer gemeente en waterschap niet tot bestuurlijke overeenstemming over de waterstaatkundige maatregelen en voorzieningen komen, gedeputeerde staten op grond van artikel 121 van de Provinciewet bemiddelend optreden. Slagen zij daar niet in, dan kan vervolgens op grond van artikel 136 van de Grondwet het geschil ter beslissing aan de Kroon worden voorgelegd. Ook is denkbaar dat, indien de gemeente tot vaststelling van een bestemmingsplan overgaat zonder dat met het waterschap overeenstemming over de waterstaatkundige aspecten is bereikt, het waterschap van de in de Wet op de ruimtelijke ordening voorziene bezwaar- en beroepsmogelijkheden gebruik maakt.

2.2.2 Inrichting: voorbereiding en uitvoering

Is de locatie vastgesteld, dan zullen met inachtneming van de in het

kader van de bestemmingsplanprocedure gemaakte afspraken de plannen moeten worden geconcretiseerd voor de uit te voeren werken met het oog op bouwrijp maken en met het oog op het waterstaatkundig beheer. In het navolgende wordt hierop nader ingegaan. Daarbij is er van uitgegaan dat de benodigde werken veelal integraal tot stand worden gebracht.

2.2.2.1 Voorbereiding

Tijdens dit onderdeel van de inrichtingsfase worden de plannen voor realisering van bebouwing, zoals voorzien in het bestemmingsplan, en voor toekomstig waterstaatkundig beheer verder uitgewerkt en zal zo nodig nader moeten worden aangegeven welke voorzieningen in concreto nodig zijn. De benodigde bestekken worden gereed gemaakt.

De samenhang tussen de waterstaatkundige aspecten van de realisering van de bebouwing en het toekomstige waterstaatkundige beheer maakt het noodzakelijk, dat gemeente en waterschap ieder voor hun deel, maar in gemeenschappelijk overleg, de desbetreffende plannen voor de inrichting opstellen en uitwerken.

Wat komt er nu op waterstaatkundig gebied in de inrichtingsfase aan de orde?

Het produceren van bouwgrond die onmiddellijk geschikt is voor bebouwing kan het nodig maken – zie ook het voorafgaande – dat als onderdeel van het zogenaamde bouwrijp maken een aanpassing van de waterstaatkundige situatie en het uitvoeren van bepaalde werken plaatsvinden (aanpassing c.q. aanleg van waterkeringen, drooglegging, ontwatering, ophoging, aanleg van watergangen etc.). Daarnaast kan ook het waterstaatkundig beheer na realisering van de bebouwing de noodzaak van bijstelling van het beheer c.q. van bepaalde waterstaatkundige voorzieningen met zich meebrengen. De wijze van uitvoering van een en ander, in het bijzonder de mogelijkheden van afstemming op en inpassing in de bestaande waterstaatkundige situatie zijn hierbij wezenlijke punten van overweging. Omtrent het gehele pakket van te treffen waterstaatkundige voorzieningen neemt het waterschap, in het licht van zijn verantwoordelijkheid voor de regionale en lokale waterstaatszorg en met inachtneming van een eventueel waterstaatkundig 'inrichtingsplan', één of meer zelfstandige besluiten, welke bijvoorbeeld kunnen strekken tot vergunningverlening, peilvaststelling, de uitvoering van werken en dergelijke met het oog op het te voeren waterstaatkundig beheer.

2.2.2.2 Uitvoering

Zijn de bestekken gereed en is er tussen gemeente en waterschap overeenstemming bereikt, die tot een aantal bestuurlijke en financiële afspraken heeft geleid, dan kan met de uitvoering worden gestart.

De lijn van verantwoordelijkheden en bevoegdheden doortrekkend zou voor de uitvoering in beginsel voor de volgende aanpak kunnen worden gekozen.

Voor de werken welke moeten worden uitgevoerd uitsluitend voor het bouwrijp maken is de gemeente verantwoordelijk. Voor zover het daarbij gaat om de waterstaatkundige aspecten van het bouwrijp maken (bijvoorbeeld het stichten van een gemaal ten behoeve van drooglegging) zal het waterschap beoordelen of daarvoor de op grond van de keur of anderszins vereiste vergunning kan worden verleend.

Voor de uitvoering van de waterstaatkundige werken welke vereist zijn voor een doelmatige uitoefening van het waterstaatkundig beheer na realisering van de bebouwing, draagt het waterschap de verantwoordelijkheid. Dit behoeft overigens niet te impliceren dat het waterschap de benodigde waterstaatkundige werken zelf uitvoert. Het zal veelal voorkomen dat de betrokken waterstaatswerken zowel een functie hebben ten behoeve van het bouwrijp maken als ten behoeve van het toekomstig – door het waterschap te voeren – waterstaatkundig beheer. Zoals hiervoor reeds is aangegeven is het voor de hand liggend dat deze werken tegelijkertijd en in onderlinge samenhang tot stand worden gebracht. In overleg tussen gemeente en waterschap zal nader kunnen worden gezien door wie de werken in concreto zullen worden uitgevoerd. Bovendien zal het veelal doelmatig zijn in de uitvoeringssfeer ook andere werken in combinatie met waterstaatkundige voorzieningen aan te pakken (werk met werk maken).

In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer het om omvangrijke stedelijke uitbreidingen gaat, kan het aangewezen zijn de werken projectmatig uit te voeren en een projectbureau te creëren, waarin gemeente en waterschap gezamenlijk participeren. De uitvoering van de werken is dan in één hand, onverlet latend de verdeling van verantwoordelijkheden en kosten.

Van geval tot geval zal moeten worden gezien wat de meest doelmatige en efficiënte werkwijze is.

2.3 Overleg tussen gemeente en waterschap

Het vorenstaande laat zien dat, wil het vorenstaande proces tot goed resultaat leiden, vroegtijdig bestuurlijk en ambtelijk overleg van essentieel belang is. Vanaf het eerste moment dat de gedachten van de gemeente in concreto uitgaan naar realisering van bebouwing (woningbouw) in een bepaald gebied en het in dat verband produceren van bouwgrond, zou het waterschapsbestuur hiervan op de hoogte moeten worden gesteld. Het waterschapsbestuur kan zich dan van meet af aan beraden op de consequenties van realisering van de bebouwing in relatie tot de bestaande waterstaatkundige situatie, de waterstaatkundige voorzieningen en maatregelen welke met het oog op het bouwrijp maken en het toekomstig waterstaatkundig beheer worden vereist en de

financiële gevolgen welke hieraan voor het waterschap zijn verbonden. In dit verband moet grote betekenis worden toegekend aan het bepaalde in artikel 8 van het Besluit op de ruimtelijke ordening. Dit artikel verplicht de gemeentebesturen bij de voorbereiding van een structuur- of bestemmingsplan overleg te plegen met de daarvoor naar hun mening in aanmerking komende waterschapsbesturen¹⁾.

Overigens is het van groot belang dat naast en voorafgaande aan het bestuurlijk overleg in een zo vroeg mogelijk stadium ook ambtelijk overleg tussen gemeente en waterschap plaatsvindt.

Het is goed voor ogen te houden dat in de verschillende stadia van de planontwikkeling gemeente- en waterschapsbestuur steeds eigen besluiten over de tot hun verantwoordelijkheid behorende aangelegenheden hebben te nemen. Het bestuurlijk overleg strekt er dan toe de wederzijdse besluitvorming op elkaar af te stemmen. In dat kader kunnen dan bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de in concreto te treffen waterstaatkundige maatregelen en voorzieningen, het verloop van de voorbereiding en de uitvoering (procedureel en technisch), het beheer en de financiële consequenties. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of en in hoeverre aan deze afspraken consequenties dienen te worden verbonden voor wat betreft de inhoud van het bestemmingsplan. Algemene regels zijn hiervoor niet te formuleren.

1) Blijkens een concept-ontwerp voor een nieuw Besluit op de ruimtelijke ordening bestaat het voornemen de verplichting tot overleg te objectiveren, in die zin dat het gemeentebestuur bij de voorbereiding van een structuur- of een bestemmingsplan overleg dient te plegen met de betrokken waterschapsbesturen. Een dergelijke objectivering wordt ook aangebracht ten aanzien van artikel 3 van het Besluit op de ruimtelijke ordening, dat betrekking heeft op het overleg van gedeputeerde staten bij de voorbereiding van een streekplan met onder meer de bij het plan betrokken waterschapsbesturen.

Hoofdstuk 3. De regeling van het beheer en onderhoud van waterstaatswerken na realisering van bebouwing

In het voorgaande is de wenselijkheid benadrukt dat het waterschap zo vroegtijdig mogelijk inzicht verkrijgt in de waterstaatkundige implicaties van een voorgenomen realisering van bebouwing. Het zal zich tijdig een oordeel moeten kunnen vormen over de wijze waarop de tot stand te brengen waterstaatkundige werken kunnen worden ingepast in de bestaande waterstaatkundige situatie. Voor deze oordeelsvorming is ook van belang dat duidelijkheid bestaat over de vraag door wie de desbetreffende waterstaatswerken feitelijk zullen worden beheerd en onderhouden.

De verantwoordelijkheid van het waterschap voor de regionale en lokale waterstaatszorg behoeft niet te impliceren dat alle in zijn gebied aanwezige waterstaatswerken door hem worden beheerd. Dit hangt in belangrijke mate af van de aard en de betekenis van het desbetreffende waterstaatswerk, zulks in samenhang met de inhoud van de waterschapstaak. Het verdient aanbeveling de ter zake in het waterschap gebruikelijke gedragslijn ook in geval van de realisering van een bebouwing toe te passen. Dan zal het voor de hand liggen dat een met het oog op een realisering van de bebouwing aan te leggen of te versterken waterkering in beheer komt c.q. blijft van het waterschap.

Hetzelfde geldt voor een gemaal dat moet worden gebouwd om de versneld tot afstroming komende neerslag van het verharde oppervlak adequaat te kunnen verwerken. Anders zal het kunnen zijn wanneer, primair ten behoeve van het bouwrijp maken van een gebied, een onderbemaling tot stand moet worden gebracht. Het ligt dan ook in de rede dat – analoog aan de systematiek die voor onderbemaling ten behoeve van één of meer percelen in het landelijk gebied in het algemeen gebruikelijk is – het voor bouwrijp maken te stichten gemaal, waarvoor het waterschap vergunning heeft verleend, door de gemeente wordt beheerd en onderhouden. De overige ten behoeve van of als gevolg van realisering van de bebouwing tot stand te brengen waterstaatswerken zullen veelal bestaan uit watergangen, waarover het waterschap ingevolge de reglementsbepalingen doorgaans het beheer voert.

Dit behoeft niet te betekenen dat de watergangen ook steeds door het waterschap zelf worden onderhouden. Vele waterschappen kennen bijvoorbeeld het onderscheid tussen watergangen van overwegend belang (hoofdwatergangen) en andere watergangen, ook wel genoemd a- en b-watergangen. Het criterium voor het onderscheid wordt gevormd door de omvang van de watervoerende functie. De eerstgenoemde watergangen onderhoudt het waterschap zelf. Voor de laatstgenoemde berust de onderhoudsplicht bij de aanliggende eigenaren, onder toezicht van het waterschap. Als zodanig kunnen dus ook gemeenten onderhoudsplichtig zijn.

De hierbedoelde onderhoudsregeling kan om doelmatigheidsredenen in de praktijk worden genuanceerd. Zo kan het wenselijk zijn dat de gemeente in plaats van het waterschap bepaalde hoofdwatervangen onderhoudt, zulks uiteraard onder verantwoordelijkheid en voor rekening van het waterschap. Een en ander zal in een overeenkomst tussen gemeente en waterschap dienen te worden geregeld. Een dergelijke regeling is ook denkbaar voor wat betreft de exploitatie van andere waterstaatswerken. Overigens is een omgekeerde regeling ook mogelijk. Zo kan het doelmatig zijn dat het waterschap bij de uitvoering van zijn onderhoudswerkzaamheden tevens die werkzaamheden uitvoert, waarvan de onderhoudsplicht bij de gemeente berust.

Ook kan het doelmatig zijn dat het waterschap of de gemeente het onderhoud ten behoeve van de aanliggende eigenaren uitvoert. Dit zal eveneens om een nadere regeling vragen.

Een bijzonder element bij het onderhoud van watervangen vormt de speciebergings. Op grond van artikel 11, lid 1 van de Waterstaatswet 1900 en van provinciale waterstaatsverordeningen en waterschapsreglementen, alsmede van keuren is er sprake van een ontvangst- en verspreidingsplicht van de aanliggende eigenaren. Het kan in de praktijk in bebouwde gebieden tot problemen leiden als waterschappen de ontvangst- en verspreidingsplicht onder alle omstandigheden hanteren.

Het zou te ver voeren in het kader van deze leidraad op dit onderwerp dieper in te gaan, omdat de te hanteren oplossingen sterk worden bepaald door de plaatselijke en regionale omstandigheden. Hier wordt er daarom mee volstaan op dit belangrijke aspect te wijzen en ervoor te pleiten dit ook in een zo vroegtijdig mogelijk stadium in het overleg met de gemeenten aan de orde te stellen.

Hoofdstuk 4. Financiële aspecten

De financiële gevolgen van de waterstaatkundige voorzieningen welke in het kader van de realisering van bebouwing, mede met het oog op het toekomstig waterstaatkundig beheer, dienen te worden getroffen, moeten, het is hiervoor al aan de orde gekomen, in een zo vroeg mogelijk stadium bekend zijn.

Deze financiële gevolgen kunnen zowel in de investeringssfeer als in de exploitatiesfeer liggen. In de investeringssfeer betreft het dan de kosten van waterstaatkundige voorzieningen die ten behoeve van het bouwrijp maken van het gebied tot stand moeten worden gebracht en van de waterstaatkundige voorzieningen die moeten worden getroffen met het oog op het toekomstig waterstaatkundig beheer. Voor wat betreft de exploitatiesfeer gaat het om de toekomstige beheers- en onderhoudskosten van beide soorten waterstaatkundige voorzieningen.

Voor de besluitvorming op zowel gemeentelijk als waterschapsniveau is het van groot belang dat tijdig bekend is welk deel van de kosten voor rekening van de gemeente en welk deel voor rekening van het waterschap dient te komen. Voor wat betreft deze kostentoerekening is het volgende van belang. Zoals hiervoor aangegeven, zijn het bestemmen van een gebied voor woningbouw (lokatiekeuze) en het produceren van bouwgrond die onmiddellijk geschikt is voor bebouwing, verantwoordelijkheden van de gemeente. Dit impliceert dat de kosten van de uitvoering van de hiervoor benodigde werken – in overeenstemming met de hiervoor genoemde verantwoordelijkheid – voor rekening van de gemeente komen. De daaraan verbonden kosten, welke dus betrekking hebben op het bouwrijp maken van het gebied (inclusief de daarvoor te treffen waterstaatkundige voorzieningen), vormen een integrerend onderdeel van de totale kosten en de exploitatie-opzet van het bestemmingsplan.

Het waterschap is, zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet, in zijn beheersgebied er verantwoordelijk voor het gebied, overeenkomstig de daaraan gegeven bestemming, uit waterstaatkundig oogpunt bewoonbaar en bruikbaar te houden. De kosten van de daartoe te treffen waterstaatkundige voorzieningen worden door het waterschap gedragen. Het gaat daarbij zowel om de normale beheers- en onderhoudskosten als om kosten van investeringen. Via zijn omslag kan het waterschap deze kosten ten laste van de belanghebbenden brengen.

Aangetekend dient hierbij te worden dat de voorzieningen in de waterstaatkundige sfeer slechts voor rekening van het waterschap komen, voor zover het de uitvoering betreft die uit waterstaatkundige overwegingen noodzakelijk is. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat watergangen naast een waterhuishoudkundige functie ook andere functies vervullen, bijvoorbeeld als visueel en ruimtelijk element, als afscheiding, vaarweg en dergelijke. Het is primair de gemeente die beoordeelt in hoeverre het gewenst is dat water-

gangen een 'meerfunctie' hebben te vervullen. Aan het waterschap is het – in de lijn van het voorgaande – te bepalen in hoeverre deze meerfunctie zich met de waterhuishoudkundige functie verdraagt en kan worden ingepast in het systeem. De meerkosten die de 'meerfunctie' met zich meebrengt komen voor rekening van de gemeente.

Uit het voorgaande moge blijken dat er geen algemeen toepasbare sleutel voor de toerekening van de kosten voorhanden is. Steeds zal van geval tot geval, in het licht van het uitgangspunt: onderscheid in bouwrijp maken en toekomstig waterstaatkundig beheer, en in overeenstemming met de taak en verantwoordelijkheid van gemeente respectievelijk waterschap en afgestemd op lokale en regionale omstandigheden, moeten worden bepaald hoe de toerekening dient te geschieden.

Zoals gezegd, zullen gemeente en waterschap daarover vroegtijdig (in de bestemmingsplanfase) in onderling overleg tot overeenstemming moeten trachten te komen. Daarbij dient voor ogen te staan dat de uitbreiding van de bebouwing in principe tot stand moet worden gebracht tegen de laagst mogelijke totale kosten. Dit mag uiteraard geen overheveling van kosten van gemeente naar waterschap en omgekeerd inhouden.

Hoofdstuk 5. Samenvatting

- 5.1 Indien een gemeente een bebouwing wil realiseren, is de medewerking van het waterschap nodig in welks beheersgebied de bebouwing zal plaatsvinden. Waar aldus waterschap en gemeente elkaar ontmoeten, zullen zich vragen van bestuurlijke, technisch-organisatorische en financiële aard voordoen. In de onderhavige leidraad worden algemene beleidsuitgangspunten gegeven voor de door waterschappen te volgen handelwijze met betrekking tot de vorenvermelde vragen.

Het gaat hier om een leidraad, die afhankelijk van en afgestemd op de regionale en lokale omstandigheden kan worden gehanteerd. In de leidraad, die ingaat op de realisering van bebouwing door gemeenten in relatie tot de waterkeringszorg en het waterkwantiteitsbeheer door waterschappen, staat een functionele benadering centraal: de taken en daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden van respectievelijk gemeente en waterschap hebben gediend als invalshoek voor de opstelling van de leidraad.

- 5.2 Voor het bouwrijp maken van grond zullen werkzaamheden van velerlei aard, waaronder waterstaatkundige, verricht dienen te worden, ten einde de grond te beveiligen tegen overstroming en drooglegging te verschaffen, zodat erop gebouwd kan worden.

Indien de bebouwing eenmaal gerealiseerd is, zal het waterschap zijn beheer afstemmen op de nieuwe situatie. Dit kan met zich meebrengen, dat het waterschap werken zal moeten uitvoeren om zijn taak in het gebied van de gerealiseerde bebouwing te kunnen uitvoeren. Mede in het licht van de regionale omstandigheden (hoogteligging, bodemgesteldheid, (geo)hydrologische situaties en dergelijke) zal moeten worden beoordeeld welke werken in concrete gevallen tot het bouwrijp maken moeten worden gerekend dan wel nodig zijn voor het te voeren waterstaatkundig beheer, nadat de bebouwing is gerealiseerd.

- 5.3 Aan de hand van de begrippen bestemming, inrichting en beheer wordt in de leidraad een beschrijving gegeven van het proces van voorbereiding en uitvoering van de hiervoor bedoelde werken en de daaraan verbonden waterstaatkundige aspecten.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeente om te bepalen waar en in welke mate bebouwing dient plaats te vinden. De mate van drooglegging is eveneens een verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor de mogelijkheden het gebied bouwrijp te maken en de nieuwe bebouwing – in waterstaatkundige zin – te beheren is het van belang het oordeel van het waterschap te kennen over de beoogde lokatiekeuze. Bij de lokatiekeuze zal het waterschap dan ook betrokken dienen te worden. Indien met het waterschap overeenstemming wordt bereikt over de lokatiekeuze, dan schept dit wederzijds bestuurlijke bindingen.

Indien de lokatie eenmaal is vastgesteld, zullen gemeente en waterschap ieder voor hun deel, maar in gemeenschappelijk overleg, de desbetreffende plannen voor de inrichting dienen op te stellen en uit te werken. Het is raadzaam, dat het waterschap een plan opstelt, waarin de te treffen waterstaatkundige voorzieningen worden opgenomen, zoals in een 'nat-structuurplan'. Ook de begrote kosten kunnen hiervan deel uitmaken. De werken die uitsluitend nodig zijn voor het bouwrijp maken, worden onder verantwoordelijkheid van de gemeente uitgevoerd. Het is de verantwoordelijkheid van het waterschap te beoordelen of voor de waterstaatkundige aspecten van het bouwrijp maken de vereiste vergunning kan worden verleend.

Het waterschap is steeds verantwoordelijk voor de uitvoering van waterstaatkundige werken, die nodig zijn voor een doelmatige uitoefening van het waterstaatkundig beheer na realisering van de bebouwing. Het ligt in het algemeen voor de hand, dat de werken voor het bouwrijp maken en de werken die nodig zijn voor het toekomstig - door het waterschap te voeren - waterstaatkundig beheer tegelijkertijd en in onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Van geval tot geval zal moeten worden bezien op welke wijze zo doelmatig en efficiënt mogelijk kan worden gewerkt.

- 5.4 Vroegtijdig bestuurlijk en ambtelijk overleg is essentieel, zodat het waterschapsbestuur zich van meet af aan kan beraden op de waterstaatkundige consequenties van het bouwrijp maken en het toekomstig waterstaatkundig beheer. Tevens kunnen vroegtijdig bestuurlijke en financiële gevolgen, welke hieraan voor het waterschap zijn verbonden, worden overzien.
- 5.5 Van de aard en de betekenis van het desbetreffende waterstaatswerk zal afhangen of het waterschap dit feitelijk zal beheren en onderhouden. Indien waterstaatswerken nodig zijn voor de realisering van een bebouwing, zal dit uitgangspunt eveneens gehanteerd kunnen worden. Het ligt in de rede, dat het voor bouwrijp maken te stichten gemaal, waarvoor het waterschap vergunning heeft verleend, door de gemeente wordt beheerd en onderhouden. Het waterschap zal doorgaans het beheer voeren over de voor de realisering van de bebouwing aangelegde watergangen; dit behoeft niet in te houden, dat de watergangen steeds door het waterschap zelf worden onderhouden.
- 5.6 De realisering van bebouwing brengt voor gemeente en waterschap kosten met zich mee, die zowel in de investerings- als in de exploitatiesfeer kunnen liggen. Het is van groot belang, dat tijdig bekend is welk deel van de kosten voor rekening van de gemeente en welk deel voor rekening van het waterschap dient te komen. De gemeente draagt de kosten van de waterstaatkundige maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om te kunnen gaan bouwen (bouwrijp

maken, inclusief de daarvoor te treffen waterstaatkundige voorzieningen).

Het waterschap draagt de kosten van de waterstaatkundige voorzieningen, die nodig zijn om de gronden aan hun bestemming te kunnen laten voldoen. Het gaat hier om voorzieningen, die uit waterstaatkundig oogpunt noodzakelijk zijn.

Indien een watergang naast een waterhuishoudkundige functie ook andere functies vervult (bijvoorbeeld als visueel en ruimtelijk element, als afscheiding etc.), is het aan het waterschap te bepalen in hoeverre deze 'meerfunctie' zich met de waterhuishoudkundige functie verdraagt en kan worden ingepast in het bestaande beheerssysteem.

De gemeente beoordeelt in hoeverre het gewenst is, dat watergangen een 'meerfunctie' hebben te vervullen. De meerkosten van de 'meerfunctie' zijn voor rekening van de gemeente.

TOEPASSINGSVOORBEELD

- 1 Uitgangspunt is dat een gemeente tot uitbreiding van de bebouwing wil overgaan en dat – in overleg met het waterschap – wordt geconstateerd dat de waterstaatkundige situatie niet geschikt is: het grondwaterpeil is te hoog (de drooglegging onvoldoende) en – als de bebouwing er eenmaal staat – kan het bestaande watergangenstelsel de versnelde afvoer niet afdoende verwerken.

De waterstaatkundige situatie is echter, zo blijkt in het gezamenlijk overleg, wel geschikt te maken en te houden. Met andere woorden de grond kan in waterstaatkundig opzicht bouwrijp worden gemaakt en bewoonbaar en bruikbaar worden gehouden. Om dit te bereiken zijn verschillende combinaties van maatregelen en voorzieningen denkbaar. Hieronder is een aantal mogelijkheden aangegeven. Ook andere zijn echter voorstelbaar.

Mogelijkheid 1

Het grondwaterpeil wordt verlaagd door bemaling uit te breiden of aan te leggen, terwijl voor de verwerking van de versneld tot afstroming komende neerslag wordt gekozen voor verruiming van het watergangenstelsel, hetwelk het overtollige water vanaf het lozingspunt (overstort c.q. schoonwaterriool met al dan niet een gemaal aan het eindpunt) naar elders afvoert. Deze verruiming heeft niet tevens betekenis voor de grondwaterstandsverlaging.

De uitbreiding of aanleg van bemaling met het oog op de vereiste drooglegging dient te worden gerekend tot het bouwrijp maken. De kosten komen voor rekening van de gemeente. De verruiming van het watergangenstelsel heeft uitsluitend betekenis voor het toekomstig waterstaatkundig beheer. De kosten hiervan worden door het waterschap gedragen.

Mogelijkheid 2

De keuze valt op het ophogen van de grond ten behoeve van de drooglegging en op verruiming van het watergangenstelsel ten behoeve van de versnelde verwerking. De ophoging is als bouwrijp maken aan te merken. De kosten zijn voor de gemeente.

Voor de verruiming van het watergangenstelsel geldt, analoog aan mogelijkheid 1, dat dit onder het aanpassen ten behoeve van het toekomstig beheer valt en dat het waterschap de kosten voor zijn rekening neemt.

Mogelijkheid 3

De voldoende drooglegging wordt bereikt door bemaling uit te breiden of aan te leggen, die tevens dient om de verwerking van versneld tot afstroming komend water te verzekeren vanaf het lozingspunt van de regenwaterafvoer (overstort c.q. lozingspunt schoonwaterriool).

De bemaling heeft dan een tweeledig doel: bouwrijp maken en het verzekeren van het toekomstig waterstaatkundig beheer. De verdeling van de investeringskosten van de bemaling zal dan moeten plaatsvinden naar rato van de benodigde capaciteit voor drooglegging respectievelijk verwerking overtollig water.

Mogelijkheid 4

In onderling overleg wordt gekozen voor het ophogen van de grond ten behoeve van de drooglegging en voor de aanleg van een bergingsvijver om de opvang van de versnelde afvoer te verzekeren.

Net als bij mogelijkheid 2 (ophogen + verruiming watergangenstelsel), wordt ophogen als bouwrijp maken aangemerkt. De kosten daarvan worden dus door de gemeente gedragen. De aanleg van de bergingsvijver heeft in dit geval uitsluitend een functie in het kader van het waterstaatkundig beheer. De realisering van de bebouwing en de kosten zijn dan ook voor rekening van het waterschap, indien en voor zover de bergingsvijver geen functie heeft ter verfraaiing van de woonwijken en/of ter beperking van de afmetingen van de schoonwaterriolering.

Mogelijkheid 5

Gezien de regionale en lokale omstandigheden, wordt gekozen voor ophoging in combinatie met extra bemaling ten behoeve van de drooglegging en ten behoeve van de versnelde afvoer voor uitbreiding van de bemaling. De aan te brengen bemaling heeft dan twee functies tegelijkertijd: één met het oog op het bouwrijp maken en één met het oog op het toekomstig waterstaatkundig beheer.

Dit betekent dat de kosten van het ophogen tezamen met een deel van de investeringskosten van de bemaling voor rekening van de gemeente komen, terwijl de overige bemalings-investeringskosten door het waterschap worden gedragen. Voor de verdeling geldt, analoog aan mogelijkheid 3, dat deze in overeenstemming moet zijn met de benodigde capaciteit voor drooglegging respectievelijk versnelde afvoer en berging.

- 2 Het kan voorkomen dat met het oog op de inpassing in en afstemming op de bestaande waterstaatkundige situatie in het waterschapsgebied, het waterschap een bepaald peil 'aanbiedt'.

In het kader van de realisering van de uitbreiding van de bebouwing moeten dan zodanige waterstaatkundige maatregelen en voorzieningen worden getroffen, dat het aangeboden peil niet in gevaar komt.

In deze situatie kan het voorkomen dat het waterschap met het oog op het aangeboden peil voorafgaand maatregelen heeft getroffen, zoals bijvoor-

beeld extra bemaling. Deze kunnen dan zowel een functie hebben in het kader van het bouwrijp maken als in het kader van het toekomstig waterstaatkundig beheer. Hetzelfde geldt voor het gebied 'binnen het aangeboden peil'.

Ook daar kunnen de maatregelen en voorzieningen tweeledig zijn. Toerekening van kosten vindt ook hier plaats aan de hand van de begrippen bouwrijp maken en toekomstig waterstaatkundig beheer, waarbij de taak en verantwoordelijkheid van gemeente respectievelijk waterschap eveneens in ogenschouw worden genomen.

