

# WATERSCHAPSDILEMMA BIJ NATUURLIJK BEEKHERSTEL

## KRW-DOELEN HALEN OF SCHADE DOOR WATEROVERLAST VOORKOMEN?

*Peter de Putter\**

■ In deze bijdrage wordt betoogd dat er ook juridisch beschouwd veel redenen zijn om als waterschap werk te maken van natuurlijk beekherstel conform het concept Bouwen met Natuur. Deze werkwijze brengt veel doelen binnen bereik, en daarbij is het vele malen goedkoper dan de klassieke aanpak.

Zoals zo vaak moeten waterschappen ook bij dit type projecten heel wat belangen dienen, die soms conflicteren. Mooi dat de ecologie wordt bediend, maar de vrees voor schadeclaims in verband met een grotere kans op wateroverlast bij aan beken liggende percelen is groot. Toegelicht wordt dat die vrees grotendeels onterecht is, daarbij geholpen door de droogte van de afgelopen jaren. Water vasthouden wordt nu immers veel belangrijker gevonden, en juist daar helpt natuurlijk beekherstel ook bij. Ook wordt duidelijk gemaakt dat de Krw-doelstellingen bij de belangenafweging wat meer gewicht in de schaal zouden moeten leggen dan de bij beken aan de orde zijnde wateroverlastnormen.

Beekherstelprojecten werden tot voor kort grootschalig aangepakt, vaak met veel graafwerkzaamheden en een moeizame verwerving van aanliggende gronden. Een kostbare en tijdrovende aanpak. Een andere manier om waterbeheerdoelen in beeksystemen te realiseren is via het concept 'Bouwen met Natuur' (BmN). Hierbij wordt gebruik gemaakt van natuurlijke processen en potenties om doelen te realiseren. Bij dit 'natuurlijk beekherstel' worden kleinschalige herinrichtingsmaatregelen uitgevoerd die bijdragen aan een betere ecologische en ook chemische kwaliteit van de beken, zoals voorgeschreven door de Kaderrichtlijn water (Krw). Concreet worden dan maatregelen binnen het oppervlaktewaterlichaam zelf uitgevoerd, zoals het brengen van dood hout in het water, het uitvoeren van zand- en grindsuppletie, het aanpassen van het oppervlaktewaterpeil en een andere wijze van maaibeheer. Kleinschalig beekherstel dus, bedoeld om diverse waterbeheer- en natuurdoelen te dienen.<sup>1</sup> Uit een in 2021 gepubliceerd rapport van Wageningen Environmental Research blijkt dat kleinschalige maatregelen kunnen leiden tot belangrijke ecologische winst.<sup>2</sup>

In een in 2020 gepubliceerd rapport van de STOWA (hierna: STOWA-rapport) zijn de juridische verplichtingen beschreven die aan de orde zijn bij die kleinschalige

beekherstelmaatregelen.<sup>3</sup> Hierbij is zowel het huidige wettelijke kader beschreven als dat van de aanstaande Omgevingswet. Hoewel natuurlijk nuttig om te weten, verwijs ik voor de beschrijving hiervan naar het STOWA-rapport. Interessanter, en ook onderzocht, is de vraag wat de betekenis is van natuurlijk beekherstel voor mogelijke schadeclaims en het beheer van die beken? Hierbij moet worden bedacht dat beekherstelmaatregelen ertoe kunnen leiden dat de kans op inundatie (overstroming vanuit het oppervlaktewaterlichaam op de aangrenzende percelen) kan toenemen, met mogelijke schade bij de aanliggende perceelseigenaren tot gevolg. Water wordt immers wat langer vastgehouden in plaats van dat het zo snel mogelijk wordt afgevoerd. Waterschappen zien zich dan geconfronteerd met aan de ene kant de verplichting om aan de Krw te voldoen (deadline hiervoor is eind 2027) en aan de andere kant het voldoen aan de wateroverlastnormen zoals die in de provinciale verordening water of omgevingsverordening zijn vastgelegd.<sup>4</sup>

Wat moet je dan als waterschap nu beide bij wet en verordening opgedragen taken belangrijk zijn? Is de ene taak misschien zwaarder dan de andere? Hoe om te gaan met een wat grotere kans op inundatieschade? Op die vragen gaat deze bijdrage in. Daaraan voorafgaand echter

\* **Peter de Putter** werkt bij Sterk Consulting en is lid van de redactie van dit tijdschrift.

### Taak waterschap

Waterstaatkundige verzorging beheergebied c.q. zorg voor het watersysteem, gericht op de **doelen** van de Waterwet (art. 1 Waterschapswet in samenhang met art. 2.1 Waterwet)



- a) Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b) Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en
- c) Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen

Afbeelding 1:  
Wettelijke taak waterschap

wil ik eerst kort wat zeggen over de kosten en baten van natuurlijk beekherstel. Dat aspect speelt immers ook een rol bij de uiteindelijke keuzes en de hieraan voorafgaande beoordeling door het waterschapsbestuur. Net als van andere bestuursorganen wordt ook van waterschappen verwacht dat zij hun werk zo doelmatig mogelijk uitvoeren: effectief, efficiënt en tegen zo laag mogelijke kosten.

## Kosten en baten van natuurlijk beekherstel

Kosten en baten vormen ook bij besluitvorming over BmN een belangrijke factor. Uit een door ons in het kader van het STOWA-rapport uitgevoerde interviewronde bij een aantal waterschappen, bleek dat beekherstel volgens het BmN-concept een veelvoud goedkoper is dan traditioneel beekherstel. De investeringskosten zijn bij de klassieke aanpak een factor 10 hoger geschat dan bij de BmN-aanpak (ca. 300.000 euro vs. 30.000 euro per kilometer). En op voorhand bleken er weinig aanwijzingen dat de kosten voor het onderhoud en beheer van traditioneel beekherstel significant afwijken van de kosten voor onderhoud en beheer bij beekherstel conform BmN. Laatstgenoemde werkwijze lijkt wel wat duurder, maar robuuste data ontbreken nog; het concept is immers relatief nieuw.

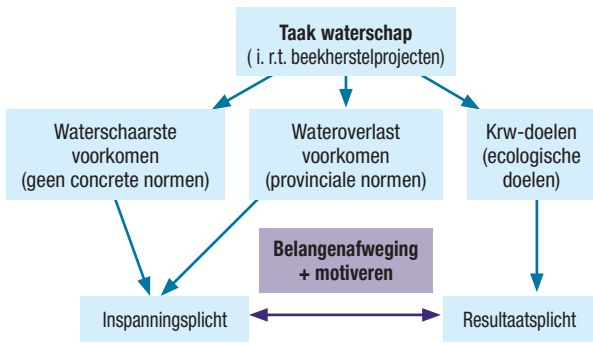
Rekening houdend met andere factoren als afschrijvingstermijnen is in het STOWA-rapport geconcludeerd dat het BmN-concept vele malen goedkoper is dan de traditionele klassieke benadering. En dat terwijl niet wordt verwacht dat de verschillen in doelbereik (en overige maatschappelijke baten) heel groot zullen zijn. Het zal nog wel even duren voordat echt duidelijk is wat de waarde van natuurlijk beekherstel is voor de ecologie en andere waterkwaliteitsdoelen. Van traditioneel beekherstel echter is bekend dat de ecologische effecten kunnen tegenvallen.

## Omgaan met eventuele schade als gevolg van wateroverlast door beekherstel

Het kan zijn dat derden (aanliggende perceelseigenaren of -gebruikers) door de uitvoering van een beekherstelproject een lager beschermingsniveau krijgen voor wateroverlast

vanwege inundatie. Die wateroverlast is genormeerd. De Waterwet bepaalt in artikel 2.8 dat de provinciale verordeningen, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale oppervlaktewateren moeten zijn ingericht, normen stellen voor de gemiddelde overstromingskans per jaar van daarbij door de provincie aan te wijzen gebieden. Provincies bepalen zelf voor welke gebieden een overstromingskans wordt vastgesteld. Met de gemiddelde overstromingskans wordt beoogd het gewenste beschermingsniveau van een gebied uit te drukken.<sup>5</sup> In een groot deel van het buitengebied (waar de beken liggen) hebben provincies, afhankelijk van het specifieke grondgebruik, veelal een beschermingsniveau 1:10 (grasland) of 1:25 (akkerbouw) vastgesteld. De precieze norm bij het betreffende grondgebruik kan per provincie verschillen. Eenvoudig gesteld komen die normen erop neer dat er gemiddeld 1 keer per 10 jaar respectievelijk 25 jaar wateroverlast mag optreden. Het is aan de waterschappen uitvoering te geven aan die normen. Zolang die norm niet wordt overschreden, voldoet het waterschap aan zijn zorgplicht. Voor beekdalen geldt er overigens niet altijd een wateroverlastnorm. Voor waterschaarste (het voorkomen hiervan) zijn er sowieso geen normen, al behoort het tot de taak van het waterschap waterschaarste zoveel mogelijk te voorkomen.

De normen voor wateroverlast houden een inspanningsverplichting in zich, gericht op extreme situaties c.q. afvoer- en bergingssituaties die niet vaak voorkomen. Een waterschap kan alleen worden afgerekend op de verrichte inspanningen en niet op het bereikte resultaat. 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 die ertoe kan 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. Of een waterschap voldoet aan haar zorgplicht is in de rechtspraak vrij concreet gemaakt, zij het dat het altijd weer de specifieke omstandigheden zijn die een belangrijke rol spelen bij



Aspecten die in ieder geval een rol spelen bij de belangenafweging:

- Doelbereik ecologische kwaliteit (Krw)
- Schade voor derden
- Schade voor ecologie (flora en fauna)
- Schade voorkomen of accepteren?
- Kosten preventie schade
- Omvang totale schade (bij inundatie)
- Doelmatigheid preventieve maatregelen
- Bijdrage project aan andere doelen, bv. bestrijding van droogte (vasthouden water)
- Andere belangen die bij beekherstel een rol spelen (bv. recreatiedoelinden)

Afbeelding 2:

Waterschapstaken en belangenafweging bij natuurlijk beekherstel

de vraag of een waterschap wel zorgvuldig handelt. Uit jurisprudentie blijkt dat er geen blauwdruk te geven is voor de vraag wanneer precies aan de zorgplicht wordt voldaan. Tal van omstandigheden zijn van invloed op de concrete invulling van de zorgplicht. In het in juristenland bekende ‘Bargerbeekarrest’ geeft de Hoge Raad de volgende criteria die een rol spelen bij het antwoord op de vraag of een waterschap voldoet aan de zorgplicht: “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.”<sup>6</sup> Het komt steeds weer aan op het goed onderbouwen (motiveren) van de door het waterschap gemaakte keuzes. De rechter kent hierbij ook betekenis toe aan de beleidsvrijheid die een waterschap nu eenmaal heeft. Ook is er geen blauwdruk te geven voor het gewicht dat aan de verschillende te dienen en mee te wegen belangen moet worden gegeven.

Als er voor een gebied (zoals een beekdal) geen norm is vastgesteld, geldt er ook geen beschermingsniveau waar perceeleeigenaren een waterschap aan kunnen houden. En als door een beekherstelproject het vastgelegde beschermingsniveau voor perceeleeigenaren en -gebruikers al wat minder zou worden, maar er verder nog steeds voldaan wordt aan de norm, zullen eventuele schadeclaims van derden geen of weinig kans maken. Het waterschap voldoet immers nog altijd aan de wateroverlastnorm c.q. de zorgplicht om hieraan te voldoen. Hiervoor pleit ook dat een waterschap nu eenmaal een zekere mate van beleidsvrijheid heeft. Voor de belangenafweging betekent dit bijvoorbeeld dat het belang van een betere waterkwaliteit (in lijn met de Krw-doelstellingen die een *resultaatsverplichting* inhouden) of een ander door een waterschap te dienen belang afgewogen moet worden tegen de wat grotere kans op wateroverlast voor derden. Jurisprudentie hierover is er bij mijn weten (nog) niet. Zolang ‘normopvulling’ nog mogelijk is – door natuurlijk beekherstel ontstaat een wat lager

beschermingsniveau, maar het waterschap voldoet nog steeds aan de provinciale norm – is goed verdedigbaar dat eventuele schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt (ofwel: voor eigen rekening).<sup>7</sup> Zeker als wordt bedacht dat het in relatie tot de droogteproblematiek juist van belang kan zijn water zo lang mogelijk vast te houden.

Anders is het voor die gebieden waar de wateroverlastnorm op dit moment maar net of zelfs niet wordt gehaald. Voor ‘normopvulling’ is hier geen ruimte (want dat zou tot normoverschrijding leiden) en waar een waterschap nu al niet voldoet aan de norm, voldoet het feitelijk niet aan de zorgplicht die het hier heeft. Als in zo’n situatie het beschermingsniveau voor derden lager wordt, dan is de bewijslast voor de schadelijdende partij eenvoudiger dan onder de situatie hiervoor, hetgeen overigens nog niet meteen tot aansprakelijkheid voor schade hoeft te leiden. Als bijvoorbeeld een agrariër of een andere getroffen zijn schade bij de rechter zou claimen, zijn er de nodige eisen waaraan voldaan moet worden om tot aansprakelijkheid te oordelen. Allereerst is er de toets of het waterschap tekort is geschoten in zijn zorgplicht.<sup>8</sup> Als er niet wordt voldaan aan de wateroverlastnorm, is er strijd met de zorgplicht, maar dat alleen is onvoldoende om tot aansprakelijkheid te oordelen. Zo zal het waterschap bij wateroverlast als gevolg van extreme neerslag een beroep op overmacht kunnen doen. Niet onbelangrijk is ook dat de bewijslast voor een bedrijf of burger moeilijk zal zijn: is vast te stellen dat de wateroverlast (en de schade die daaruit volgt) enkel en alleen samenhangt met de normoverschrijding? In de praktijk van het waterbeheer zijn er immers niet zelden verschillende oorzaken in het geding.

Al met al is de conclusie dat er tal van omstandigheden een rol spelen bij de beoordeling van een eventuele schadeclaim.<sup>9</sup> Wijziging van beleid en regelgeving (waaronder normen in een verordening en vastgestelde beleidsregels) is eigen aan de beleidsvrijheid die een waterschap (en andere bestuursorganen) nu eenmaal heeft. Nieuwe feiten en omstandigheden dwingen hier zelfs toe. Wel is dan een zorgvuldige voorbereiding vereist, waaronder het zo goed mogelijk rekening houden met de in het geding zijnde belangen en de manier waarop met eventuele schade wordt omgegaan. Steeds zal moeten worden nagegaan op welke wijze voorzienbare schade



Afbeelding 3:  
Houtinbreng  
in Beekloop  
't Schut

Foto: Noord-Brabant

(ook die als gevolg van een grotere kans op wateroverlast) zoveel mogelijk kan worden gemitigeerd. Denk aan het verderop creëren van meer ruimte voor water waardoor per saldo het beschermingsniveau min of meer gelijk blijft. Wel hebben schadelijgende partijen ten opzichte van vroeger (toen er nog geen juridisch vastgelegde wateroverlastnormen waren) een wat voordeligere positie gekregen. De wateroverlastnormen zijn immers behoorlijk concreet. Als de bergings- en afvoercapaciteit niet voldoet aan de normen, is het aan het waterschap bij schade als gevolg van wateroverlast aan te tonen dat het niet aansprakelijk is.

### **Natuurlijk beekherstel: juridische vormgeving en borging extensief beheer in beleid en regelgeving**

Behalve de schadevraag is het ook de vraag hoe natuurlijk beekherstel kan worden geborgd in beleid en regelgeving. Beleidsmatig wordt immers onderbouwd waarom natuurlijk beekherstel, gegeven de opgaven van het waterschap, van belang is. Juridische borging begint bij het maken c.q. aanpassen van beleid. Daartoe zijn de wettelijk voorgeschreven waterplannen van belang, in het bijzonder het regionale waterplan (Rwp) van de provincie en het waterbeheerplan (Wbp) van het waterschap dat rekening moet houden met het Rwp. Zeker wanneer nieuwe feiten of omstandigheden zoals de gevolgen van klimaatverandering, de teloorgang van ecologische waarden of de noodzaak water gemiddeld genomen langer vast te houden (vanwege bijvoorbeeld de droogteproblematiek) een nieuwe beleidskoers vragen of hier zelfs toe dwingen, is een goede beleidsmatige onderbouwing hiervoor cruciaal. De ecologische doelen voor het regionale watersysteem zijn in het Rwp beschreven, net als de functietoekenning voor de

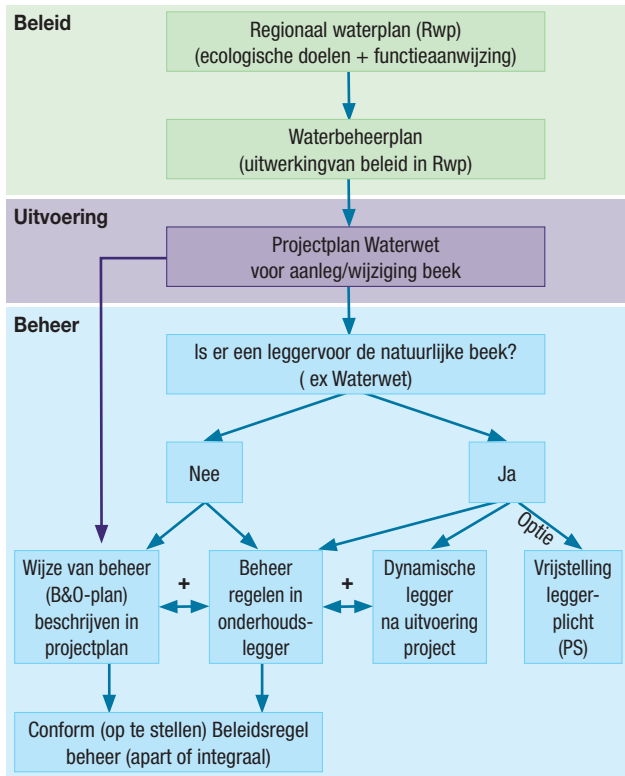
regionale wateren. Zo kunnen beken met een natuurlijke/ ecologische functie als zodanig worden aangewezen (en daarbij geduid op een kaart) in de regionale waterplannen en provinciale verordening.

Voor het juridisch borgen van een andere vorm van beheer (meer extensief) zijn er verschillende opties. In afbeelding 4 zijn de beleids- en beheermatige borgingsopties weergegeven. Tussen beleid en beheer vindt de uitvoering van projecten plaats. Wat die uitvoeringsfase betreft is van belang te weten dat voor de aanleg of wijziging van een beek een projectplan verplicht is. Ik bedoel hier een projectplan in de zin van artikel 5.4 e.v. van de Waterwet ofwel een uitvoeringsplan dat de status heeft van een juridisch besluit waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Dit projectplan is voorgeschreven als het waterschap de initiatiefnemer is voor het project, hetgeen in de praktijk veelal het geval is.

Een waterschap zal bij het opstellen van een projectplan en het uiteindelijke beheer rekening moeten houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals verankerd in de Algemene wet bestuursrecht. Cruciale stap hierbij is dat er een zorgvuldige belangenafweging uitgevoerd moet worden. In de praktijk betekent dit niet zelden, zo bleek hiervoor al, dat soms ook conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Uiteindelijk leidt die belangenafweging tot een goed te onderbouwen keuze.

Strategisch zijn het de provincies die sturing geven aan het door de waterschappen operationeel te maken watersysteembeheer. Het borgen van een meer extensief beheer van beken bijvoorbeeld, begint dan beleidsmatig ook bij de provincies. In gevallen waar zich tegenstrijdige belangen voordoen – inzetten op halen ecologische doelen





Afbeelding 4:  
**Borging extensief beheer natuurlijke beken**  
 Bron: STOWA-rapport

geworden, met een projectplan dat de basis geeft voor de uitvoering van het project. Hierin kan worden beschreven hoe na realisatie van het project het beheer zal plaatsvinden. Als bijlage hierbij kan een beheer- en onderhoudsplan (B&O-plan) worden opgenomen.

Het feitelijk regelen van het onderhoud past niet in een projectplan, maar is beter te regelen in een onderhoudslegger. Deze door een waterschap vast te stellen legger geeft weer voor welke wateren er onderhoudsverplichtingen gelden en wie hieraan moeten voldoen. De onderhoudslegger, die zijn basis vindt in artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet, moet worden onderscheiden van de legger op grond van de Waterwet (art. 5.1) die de zogenoemde normatieve staat van waterstaatswerken bevat, ofwel ‘ligging, vorm, afmeting en constructie’, waaraan het waterstaatswerk c.q. de beek moet voldoen. Als bijvoorbeeld een beek ondieper wordt door zandsuppletie, dan vraagt dat om aanpassing van de Waterwetlegger. Hoewel dat nog voorstelbaar is,<sup>10</sup> is het moeilijker om bijvoorbeeld de hoogte van waterbodemplanten in te tekenen. Dat is feitelijk ook geen aspect dat te scharen is onder ‘ligging, vorm, afmeting en constructie’. Maar het bewust verder laten groeien van dergelijke beplanting kan alleen als het maaibeheer wordt aangepast. Een dergelijk onderhoudsaspect is zaak van de keur en/of de onderhoudslegger. Als wordt gekozen voor extensiever maaibeheer, dan zal dat idealiter juridisch geborgd moeten worden in keur en/of onderhoudslegger.

**Beleidsregel beheer**

Voor de concrete uitvoering van het beheer in een onderhoudslegger kan het waterschap een beleidsregel vaststellen.<sup>11</sup> Dat kan een aparte beleidsregel zijn (‘Beleidsregel beekbeheer’) maar denkbaar is ook dat een waterschap één beheerbeleidsregel vaststelt voor alle waterstaatswerken tezamen (‘Beleidsregel beheer waterstaatswerken’). Zeker waar er bij waterschappen verschillende beleidskaders gelden, gebaseerd op diverse beleidsdocumenten, is omzetting naar een formele beleidsregel te overwegen. Dat geeft de uitvoerende ambtenaren en burgers en bedrijven meer duidelijkheid en rechtszekerheid en voorkomt dat, bij gebrek aan een beleidsregel, besluiten die vatbaar zijn voor bezwaar en beroep afzonderlijk moeten worden gemotiveerd.

versus voldoen aan de wateroverlastnormen – komt het aan op een goede motivering: welk belang gaat voor? Dat zal van geval tot geval kunnen verschillen, maar duidelijk is dat het halen van de ecologische doelstellingen op grond van de Krw een Europese verplichting betreft waaraan uiterlijk eind 2027 voldaan moet worden. Als dit betekent dat de norm voor wateroverlast in de omgeving van een beek niet meer gehaald wordt, dan is de keuze drieledig:

- 1 Zoveel mogelijk mitigeren ofwel de herinrichting van de beek zo uitvoeren dat er toch aan de wateroverlastnorm voldaan kan worden. Mogelijk gevolg hiervan kan zijn dat de ecologische doelen niet (geheel) behaald worden;
- 2 Aanpassen van de betreffende wateroverlastnorm, door de provincie. Dat vraagt dus om afstemming met de provincie;
- 3 Kiezen voor de ecologische doelstelling waarbij wordt geaccepteerd dat de kans op aansprakelijkheidsstelling als gevolg van wateroverlast in genormeerde gebieden wordt vergroot (daar waar van normoverschrijding sprake is). De in te schatten omvang van de mogelijke schade speelt hierbij nadrukkelijk een rol (bepaald door het grondgebruik).

**Borging extensief beheer in projectplan of onderhoudslegger conform beleidsregel**

Als beekherstelprojecten beleidsmatig goed zijn verankerd, is het vervolgens zaak dat er ook juridisch een goede borging plaatsvindt. Dat begint, zoals hiervoor helder

Zo zouden in de praktijk wel voorkomende beheer- en onderhoudsrichtlijnen (soms zelfs per watergang) verzameld kunnen worden om op basis daarvan het beste hieruit in een beleidsregel vast te leggen. Aan de hand van zo'n *generieke* beleidsregel kan dan steeds voor elke *individuele* beek een onderhoudslegger worden vastgesteld.

### **Vrijstelling van de leggerplicht of een meer dynamische leggeromschrijving?**

Volgens art. 5.1, lid 3, Waterwet kunnen provincies in de provinciale verordening voor bepaalde oppervlakte-waterlichamen vrijstelling verlenen van de leggerplicht. Voor beken die dynamisch zijn ingericht en een belangrijke ecologische functie hebben zou, voor zover niet al gedaan,<sup>12</sup> van deze optie gebruik gemaakt kunnen worden. De voorwaarde die de wet hierbij stelt is dat dergelijke beken zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van de elementen "ligging, vorm, afmeting en constructie" (art. 5.1, lid 1) dan wel van geringe afmetingen zijn.

Voor natuurlijk ingerichte beken met een expliciet natuurlijke/ecologische functie is het haast per definitie onmogelijk, en gezien de doelstellingen ook onwenselijk de exacte ligging, vorm, afmeting en constructie te omschrijven, laat staan in statische meters, hellingshoeken, dieptes e.d. uit te drukken. De aard en functie van dergelijke beken zijn immers dynamisch; juist met dat doel zijn zij ook zo ingericht. Voor 'dynamische waterstaatswerken' zoals natuurlijk ingerichte beken is een legger op zich wel mogelijk, maar deze kan eigenlijk niet veel meer zijn dan het duiden van de uiterste beheergrenzen op de overzichtskaart (ofwel de 'ligging', inclusief beschermingszones, zoals bedoeld in art. 5.1, lid 1, Waterwet). Eventueel zou met bandbreedtes kunnen worden gewerkt, zowel voor de ligging, vorm als afmetingen. Dat is verdedigbaar omdat de Waterwet (en ook de Omgevingswet) eisen dat ligging, vorm, afmeting en constructie moeten worden "omschreven". Omschrijven is een ruimer begrip dan het enkel geometrisch vastleggen. Een omschrijving kan ook zijn dat een watergang (beek) zich (binnen de beheergrenzen) dynamisch beweegt en onder invloed staat van natuurlijke processen etc. Een 'omschrijving' kan ook zijn dat de waterhuishoudkundige toestand wordt omschreven zoals een minimaal afvoerdebiet en/of peil en/of capaciteit. Waterschap De Dommel neemt sinds 2008

een afvoer-/peilrelatie (Qh) op voor meanderende beken, als alternatief voor vorm en afmeting van de watergang.<sup>13</sup> Een hydrologisch criterium dus; in de legger is alleen de ligging nog opgenomen.

### **Conclusie**

Natuurlijk beekherstel conform het concept Bouwen met Natuur dient vele wettelijke doelen. Doelen die voor een waterschap belangrijk zijn om te realiseren. In het bijzonder valt te wijzen op de waterkwaliteitsdoelen (waaronder ecologie) die grotendeels zijn ingegeven door de Kaderrichtlijn water waaraan de waterschappen eind 2027 echt moeten voldoen. Een nadeel van natuurlijk beekherstel zoals hier beschreven is dat de kans op wateroverlast kan toenemen. Tot enkele jaren geleden was dat voor waterschapsbestuurders een vrij zwaarwegend argument om nauwelijks werk te maken van de ecologische doelstellingen. Schade aan ecosystemen is één ding, schade voor boeren is heel wat anders. Inmiddels wordt genuanceerder gedacht over beekherinrichtingsprojecten. Zij dragen eraan bij dat kans op droogte en daardoor droogteschade wat afneemt. Daar hebben ook landeigenaren en -gebruikers belang bij en dat vergemakkelijkt de beleidsmatige onderbouwing voor natuurlijk beekherstel.

Waar zich niettemin tegenstrijdige belangen voordoen komt het aan op een goede motivering van de uiteindelijke keuze. Die keuze kan van geval tot geval verschillen, afhankelijk van de in het geding zijnde belangen en tal van andere omstandigheden zoals die in de rechtspraak zijn geformuleerd.

Van belang is dan ook dat in het waterbeheerplan duidelijk wordt gemaakt welke Krw-maatregelen waar worden genomen en wat hiervan de gevolgen zijn. Hierbij moet rekening worden gehouden met het regionale waterplan van de provincie dat de beleidsmatige basis vormt voor een meer extensief beheer van beken. Van geval tot geval (of van regio tot regio) moet worden beoordeeld hoe met (deels) conflicterende belangen wordt omgegaan. Dat kan uitmonden in mitigerende maatregelen, accepteren van een grotere kans op wateroverlast of aanpassing van de wateroverlastnorm door de provincie. Maar bij dit alles is wat mij betreft

helder dat de Krw-doelstellingen wat meer gewicht in de schaal leggen dan wel zouden moeten leggen.

Als er al inundatieschade geclaimd zou worden, is het nog maar de vraag of deze ook vergoed zou moeten worden. Zolang de betreffende wateroverlastnorm niet wordt overschreden is er niks aan de hand. Waar door beekherstel de inundatienorm wel wordt overschreden, hebben schadelijgende partijen sinds de Waterwet in werking trad (eind 2009) een wat voordeligere positie gekregen. Maar zelfs dan moet er aan heel wat voorwaarden worden voldaan voordat een schadeclaim door de rechter wordt toegewezen. Daarbij is van belang dat wanneer beekherstelprojecten zorgvuldig worden voorbereid, geënt op een gedegen beleidsmatige onderbouwing, de kans op succesvolle schadeclaims ook kleiner wordt. En als er al een keer schade uitgekeerd moet worden, dan verwacht ik dat de omvang hiervan in geen verhouding staat tot de grote kostenbesparing die eigen is aan natuurlijk beekherstel op basis van de Bouwen met Natuur-methode ten opzichte van het veel duurdere traditionele beekherstel.

---

## SUMMARY

---

In addition to ecological reasons, there are also legal reasons for a water board (waterschap in Dutch) to work on natural stream restoration in accordance with the concept of Building with Nature. This method brings many goals within reach, and it is many times cheaper than the classic approach. As is so often the case, water boards have to serve a lot of interests in this type of project, which sometimes conflict. It is of course great that the ecology is served, but the fear of damage claims in connection with a greater risk of flooding at plots lying on streams is great. It is explained that this fear is largely unjustified. After all, water boards must not only do their best to prevent flooding as much as possible, the prevention of drought has also been prominently on the agenda for several years. After all, retaining water is now considered much more important, and that is precisely where stream restoration also helps. It is also made clear that the objectives of the European Water Framework Directive should carry a bit more weight in the weighing of interests than the standards for flooding at stake.

---

- 1 Stowa, Kennisoverzicht kleinschalige maatregelen in Brabantse beken, Amersfoort, publicatie 2017-16. Nb: een oppervlaktewaterlichaam is meer dan het oppervlaktewater zelf. Tot het 'lichaam' behoren ook de waterbodem en de oevers, simpelweg ook wel de 'bak' genoemd waar het water in zit.
- 2 Wageningen Environmental Research, Kleinschalige maatregelen in Noord-Brabantse beken, Wageningen juli 2021 (download: <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353836383930>).
- 3 STOWA, Juridisch en financieel-economisch instrumentarium voor beekherstelprojecten. Handreiking voor kleinschalige natuurlijke beekprojecten, uitgevoerd door Sterk Consulting, STOWA-rapport, nr. 2020/29.
- 4 Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet (eind 2009) staan deze wateroverlastnormen in de provinciale verordeningen. Voor die tijd waren deze normen als werknormen afgesproken in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW 2003).
- 5 De betreffende normen zijn vastgesteld in de provinciale waterverordening. Deze verordening is bij een deel van de provincies geïntegreerd in de omgevingsverordening waarin naast de verordening water ook de verordening ruimtelijke ordening en de milieuverordening zijn opgenomen. Onder de Omgevingswet komen deze normen als omgevingswaarden voor wateroverlast terug in de integrale omgevingsverordening.
- 6 HR 9 oktober 1981, NJ 1982, 332 met noot CJHB. Zie het STOWA-rapport voor meer, ook meer recente, jurisprudentie (par. 2.3.3).
- 7 Het begrip normopvulling heeft overigens een negatieve lading, alsof het onrechtmatig zou zijn. Ter vergelijking: wie jaarlijks maximaal 10 microgram per liter van een bepaalde stof mag lozen, maar nooit meer dan 6 microgram per liter loost, is toch niet fout bezig als hij voortaan 9 of zelfs 10 microgram per liter gaat lozen? Hij vult de norm niet op, maar maakt gebruik van de ruimte die de norm nog biedt. De norm sec wordt nog altijd gerespecteerd.
- 8 Zie: Hof Arnhem-Leeuwarden, 16 juni 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:4382, r.o. 2.17 en 2.33.
- 9 Zie uitvoerig over wateroverlast, aansprakelijkheid en de zorgplicht die een waterschap heeft: H. Havekes en P. de Putter, Overheid niet zomaar aansprakelijk voor schade door wateroverlast, Water Governance 04/2016, p. 10-11 en H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Wateroverlast en aansprakelijkheid, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, mei 2017, p. 231-239 en H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, Het regent jurisprudentie. Wateroverlast en aansprakelijkheid opnieuw bezien, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, juli/augustus 2018, p. 328-339.
- 10 Zij het dat het door zandsuppletie en andere maatregelen nog niet zo eenvoudig is de precieze 'meetkundige' gevolgen te bepalen: een dynamische beek is wat anders dan een kanaal.
- 11 Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. De artikelen 4:81 tot en met 4:84 Awb geven verdere voorschriften over beleidsregels. Het bijzondere van beleidsregels is dat derden (burgers en bedrijven) daar ook een beroep op kunnen doen door van het waterschap bij concrete besluitvorming (zoals over verzoeken om handhaving) te eisen dat het zich aan haar eigen beleid houdt.
- 12 In Noord-Brabant bijvoorbeeld zijn meanderende beken vrijgesteld van de leggerplicht (art. 5.2 Verordening Water Noord-Brabant).
- 13 In verband met de droogteproblematiek echter (een tekort aan water in plaats van mogelijk teveel) kleven er ook weer nadelen aan dit soort criteria. ■