



TEN GELEIDE

Deze publicatie 'Modellen voor juridische instrumenten klimaatadaptatie' beschrijft hoe een gemeente waterberging door particulieren juridisch kan voorschrijven.

De uitgave bevat zowel de huidige mogelijkheden in de regelgeving als de wijze van regeling met de toekomstige Omgevingswet. De wijzigingen door de Omgevingswet zijn overigens beperkt.

U hoeft niet te wachten op de invoering van de Omgevingswet. Sterker nog: voor inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgestelde regelgeving gaat van rechtswege over in het omgevingsplan.

Deze publicatie is formeel een concept-uitgave. Deze status houdt het waarschijnlijk enige tijd omdat het ministerie van BZK werkt aan een geheel van juridische modellen voor alle klimaatopgaven (wateroverlast, droogte en hittestress).

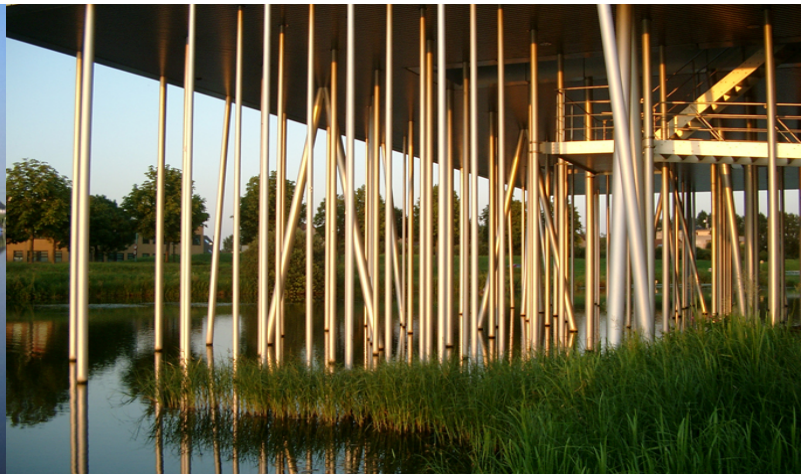
Voor het onderdeel waterberging kunt u met de beschreven instrumenten en modellen aan de slag.

Natuurlijk horen wij graag uw reactie op de publicatie. Wij nemen die opmerkingen ook mee naar het traject van het ministerie van BZK. U kunt reageren via info@rioned.org.

Hugo Gastkemper
directeur Stichting RIONED
juli 2019

Modellen voor juridische instrumenten klimaatadaptatie

Stichting RIONED



juli 2019

Modellen voor juridische instrumenten klimaatadaptatie

In opdracht van: Stichting RIONED

Auteurs:

Suze Meijaard – FLO Legal

Christine Jongma – FLO Legal

Simon Handgraaf – Colibri Advies BV

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Werkwijze	4
1.3 Leeswijzer	4
2 Voorbereiding	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Stroomdiagram regelen waterberging	6
3 Bestemmingsplan	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Achtergrond bestemmingsplan	7
3.3 Waterberging via een voorwaardelijke bouwregel	8
3.4 Waterberging via een gebruiksregel	10
3.5 Vergunning voor werk of werkzaamheden	12
3.6 Minimaal vloerpeil via een bouwregel	13
3.7 Maximaal tuinpeil via een gebruiksregel	13
4 Hemelwaterverordening	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Model hemelwaterverordening voor waterberging inclusief toelichting	15
5 Maatwerkvoorschrift	19
5.1 Inleiding	19
5.2 Model maatwerkvoorschrift voor waterberging	20
6 Verordening waterbergingsfonds	23
6.1 Inleiding	23
6.2 Model Verordening waterbergingsfonds en toelichting	23
7 Omgevingsplan	27
7.1 Inleiding	27
7.2 Modelregels voor klimaatadaptatie in het omgevingsplan	28
8 Tips voor toepassing	31
8.1 Inleiding	31
8.2 Verhouding tussen regels van de gemeente en het waterschap	31
8.3 Overgangsrecht voor de Omgevingswet	32
8.4 Veel gestelde vragen over vergunningverlening, toezicht en handhaving	33

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Door klimaatverandering neemt de kans op onder andere wateroverlast en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen. Uit een tussentijdse evaluatie van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie komt naar voren dat de aanpak door partijen niet snel genoeg gaat om de doelstelling voor 2020 te realiseren. Met het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie willen de overheden de aanpak versnellen en intensiveren.

Het huidige wettelijke stelsel bevat al veel mogelijkheden om klimaatadaptief bouwen juridisch te borgen. Deze mogelijkheden zijn echter niet voldoende bekend bij de betrokken medewerkers van gemeenten, waterschappen en adviesbureaus. Daarnaast ontbreekt het aan concrete voorbeelden voor de wijze waarop de beschikbare instrumenten kunnen worden ingezet. Stichting RIONED wil gemeenten helpen om de aanpak van klimaatadaptatie – met name de verplichting om waterberging te realiseren – te verbeteren, door concrete voorbeelden aan te bieden van regels en toelichting die gemeenten kunnen gebruiken. In dit rapport zijn de verschillende mogelijkheden uitgewerkt.

1.2 Werkwijze

Op 4 maart 2019 is een startbijeenkomst gehouden, waar de vragen die leven bij gemeenten, waterschappen en adviesbureaus op het gebied van het bindend vastleggen van maatregelen voor klimaatadaptatie zijn geïnventariseerd. Vervolgens is een concept rapport opgesteld met een totaaloverzicht van de juridische mogelijkheden. Elk mogelijk instrument wordt daarin uitgebreid besproken. Bij ieder instrument wordt ook aangegeven hoe effectief deze is. Verder zijn bij alle instrumenten voorbeeldregels inclusief toelichting opgenomen. Deze regels en toelichting kunnen gemeenten in principe één op één overnemen, maar aanpassing is uiteraard ook mogelijk. Veelal zal wel de toelichting specifiek voor de situatie moeten worden gemaakt. De voorbeeldregels kunnen worden gezien als bouwstenen voor gemeenten om er verder zelf mee aan de slag te gaan.

Aangezien de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet steeds dichterbij komt, is in dit rapport ook ingegaan op de mogelijkheden die het nieuwe stelsel (met name het omgevingsplan) biedt en hoe het precies zit met het overgangsrecht.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt begonnen met de voorbereiding voor een besluit van de gemeente over het wel of niet toepassen van juridische instrumenten om maatregelen voor klimaatadaptatie af te dwingen. Daar staat in het kort beschreven welke mogelijkheden er zijn om dergelijke maatregelen juridisch goed te regelen en welke instrumenten in welke situatie het meest geschikt zijn. Ook wordt iets verteld over het overgangsrecht bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 specifiek ingegaan op de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Hoofdstuk 4 gaat in op de mogelijkheden van een zogenaamde hemelwaterverordening. Daarbij is ook een voorbeeld van een hemelwaterverordening opgenomen. In hoofdstuk 5 worden de maatwerkvoorschriften besproken, inclusief een voorbeeld. Hoofdstuk 6 gaat specifiek in op het waterbergingsfonds. Dat gaat over afkoopsommen die zijn verbonden aan een financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan/omgevingsplan. In hoofdstuk 7 wordt besproken wat het omgevingsplan biedt om klimaatadaptatiemaatregelen goed te regelen, inclusief modelregels en toelichting. Tenslotte staat in hoofdstuk 8 een aantal tips voor toepassing van de instrumenten, de verhouding tussen gemeenten en waterschappen, het overgangsrecht en de antwoorden op een aantal veel gestelde vragen.

2 Voorbereiding

2.1 Inleiding

Om maatregelen voor klimaatadaptatie op gemeentelijk grondgebied goed te regelen, kan de gemeente gebruik maken van verschillende juridische instrumenten. Het ene instrument is voor bepaalde situaties meer geschikt dan het andere en de keuze voor een bepaald instrument is mede afhankelijk van de beleidsmatige keuzes die een gemeente maakt. Maar de belangrijkste vraag vooraf is: is het binnen de gemeente wenselijk om juridische instrumenten in te zetten om dergelijke maatregelen af te dwingen?

Verschillende gemeenten zullen deze vraag anders beantwoorden. Er zijn gemeenten die de klimaatopgave vooral zelf (in openbaar gebied) willen oplossen en hun burgers en bedrijven zo veel mogelijk willen ontzorgen. Voor die gemeenten ligt de inzet van juridische instrumenten niet voor de hand. Zij kunnen burgers en bedrijven wel stimuleren om een bijdrage te leveren aan klimaatadaptatie in de gemeente, met bijvoorbeeld voorlichting of subsidies voor vergroeningsmaatregelen, regentonnen of voor het afkoppelen van verharding.

In andere gemeenten wordt de keuze gemaakt om wel een bijdrage van particuliere perceeleigenaren te eisen. Voor die gemeenten is dit rapport bedoeld.

Het is sterk aan te raden om de inzet van juridische instrumenten voor klimaatadaptatie – voor zover het gaat om het beperken van wateroverlast en droogte en de gevolgbeperving van overstromingen – aan te kondigen in het gemeentelijke rioleringsplan (GRP). Het GRP beschrijft de huidige stand van zaken voor wat betreft het stedelijke waterbeheer, het beleid voor de invulling van de gemeentelijke watertaken en het programma van maatregelen om dat beleid te verwezenlijken. Dit biedt de mogelijkheid om de knelpunten met betrekking tot wateroverlast, de klimaatopgave en de aanpak daarvan in samenhang neer te zetten. Het GRP wordt vastgesteld door de gemeenteraad; zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders moeten zich er aan houden. Een goede uitwerking van de beleidskeuzes voor de aanpak van klimaatadaptatie maakt de inzet van juridische instrumenten een stuk eenvoudiger. Uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volgt dat de overheid besluiten goed moet onderbouwen. Het GRP kan in een groot deel van die onderbouwing voorzien. Voor de aspecten van klimaatadaptatie die minder nauw samenhangen met de gemeentelijke watertaken, zoals het beperken van hittestress, kan een andere beleidsdocument worden opgesteld. Onder de Omgevingswet komt daar in ieder geval de omgevingsvisie voor in aanmerking, zo nodig uit te werken in bijvoorbeeld een klimaatprogramma.

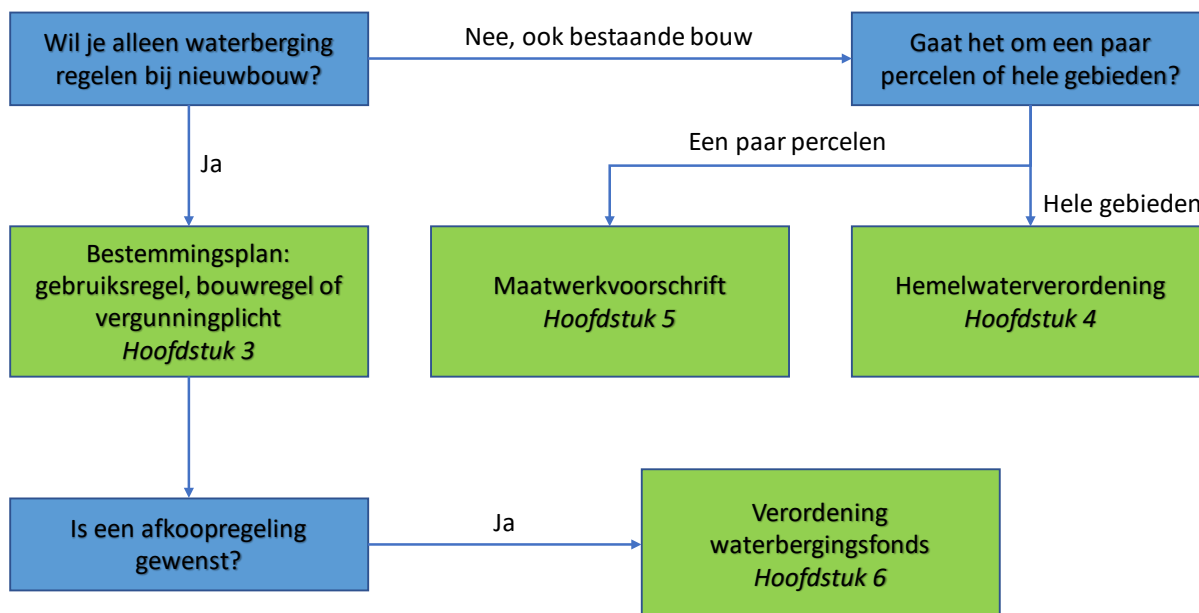
De beleidsmedewerker openbare ruimte / water / riolering kan de keuze om wel of niet voor juridische instrumenten te kiezen niet alleen nemen. In ieder geval zal de afdeling bouw- en woningtoezicht of de omgevingsdienst betrokken moeten worden. Die afdeling / omgevingsdienst is bevoegd gezag voor de handhaving van de regels van het bestemmingsplan en mogelijk ook de handhaving van een hemelwaterverordening. Zonder bereidheid (of voldoende middelen) om toezicht te houden en handhavend op te treden bij overtreding van de regels, zullen de juridische instrumenten niet het gewenste resultaat opleveren.

Als er aan de inzet van een bestemmingsplan wordt gedacht, zal daarnaast ook de afdeling ruimtelijke ordening moeten worden betrokken.

Als eenmaal besloten is om juridische instrumenten in te zetten, dan zijn er nog verschillende keuzes te maken. Met name bij het voorschrijven van waterberging zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Geldt verplichte waterberging alleen bij nieuwbouw of ook bij bestaande bouw? En wil de gemeente individuele perceeleigenaren aanspreken, of juist gebiedsgericht te werk gaan? In paragraaf 2.2 is een stroomdiagram opgenomen dat kan helpen om de juiste keuze te maken voor een bepaald instrument.

2.2 Stroomdiagram regelen waterberging

Onderstaand stroomdiagram bevat in hoofdlijnen de redenen om voor een bepaald instrument te kiezen, als de gemeente waterberging wil voorschrijven.



Bij nieuwbouw is het bestemmingsplan een geschikt juridisch instrument om waterberging af te dwingen, met name in de vorm van een voorwaardelijke gebruiksregel. Een hemelwaterverordening kan ook worden ingezet bij nieuwbouw, maar heeft als nadeel dat deze minder bekend is bij projectontwikkelaars dan het bestemmingsplan. Het voordeel van de hemelwaterverordening is dat deze ook van toepassing is op bouwwerken die op grond van bestemmingsplan vergunningvrij kunnen worden aangelegd, zoals aanbouwen op het achtererf.

Als de gemeente grote delen van haar grondgebied met bestaande bebouwing wil aanpakken, dan is de hemelwaterverordening het beste instrument. De verordening kan gebiedsgericht worden ingezet, waarbij de omvang van de vereiste waterberging ook per gebied kan worden gevarieerd.

Met maatwerkvoorschriften op grond van bijvoorbeeld het Besluit lozing afvalwater huishoudens of het Activiteitenbesluit milieubeheer kan de gemeente ook waterberging afdwingen bij bestaande bouw. Een maatwerkvoorschrift is aantrekkelijk als de gemeente individuele perceeleigenaren met grote oppervlakken verharding wil aanspreken, in plaats van generieke regels voor een gebied. Een maatwerkvoorschrift stellen gaat ook aanmerkelijk sneller dan het vaststellen van een verordening. Maatwerkvoorschriften zijn echter wel arbeidsintensief, want voor iedere perceeleigenaar moet een afzonderlijk maatwerkvoorschrift worden gesteld. Maatwerkvoorschriften kunnen daarnaast gebruikt worden om de periode te overbruggen totdat er een hemelwaterverordening is vastgesteld.

Voor wat betreft de situatie bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021 is het volgende van belang. In het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat iedere gemeente bij inwerkingtreding beschikt over een omgevingsplan. Dat omgevingsplan omvat alle bestemmingsplannen (en vergelijkbare besluiten zoals uitwerkingsplannen en beheerverordeningen), plus onder andere een eventuele hemelwaterverordening. In die zin maakt het dus voor de situatie na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet uit of een gemeente er voor kiest om waterberging te reguleren via het bestemmingsplan of via de hemelwaterverordening; in beide gevallen maken de regels over waterberging bij inwerkingtreding van de Ow deel uit van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat.

3 Bestemmingsplan

3.1 Inleiding

Het bestemmingsplan biedt verschillende mogelijkheden voor het juridisch afdwingen van maatregelen voor klimaatadaptatie. Specifiek voor waterberging bij nieuwbouw kunnen twee soorten regels worden ingezet: een voorwaardelijke bouwregel en een gebruiksregel. Daarnaast biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid om eisen te stellen aan het minimale vloerpeil (van belang voor de gevolgbepierking van overstromingen) in de vorm van een bouwregel en eisen aan het tuinpeil in de vorm van een gebruiksregel.

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen zijn de bouw- en gebruiksregels een toetsgrond. Als er bij de bouwaanvraag geen niet wordt voldaan aan de bouwregels of gebruiksregels, moet de aanvraag worden geweigerd. Voor bestaande bouw is het bestemmingsplan geen geschikt instrument om maatregelen juridisch af te dwingen. Dat komt door het standaard overgangsrecht dat in bestemmingsplannen moet worden opgenomen.

3.2 Achtergrond bestemmingsplan

De gemeenteraad stelt op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bestemmingsplannen vast voor haar grondgebied. In een bestemmingsplan staat aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor het gebruik van gronden en bouwwerken in zowel openbaar als particulier gebied. Het bestemmingsplan bestaat uit een plankaart (verbeelding), regels en een toelichting. De plankaart en de planregels zijn juridisch bindend, de toelichting niet. Het bestemmingsplan heeft rechtstreekse werking voor burgers, bedrijven etc. Dit betekent dat burgers en bedrijven zich aan de regels van het bestemmingsplan moeten houden bij het bouwen van bouwwerken en bij het gebruiken van gronden of bouwwerken.

Een goede ruimtelijke ordening is bij ieder bestemmingsplan het uitgangspunt. Om tot een goede ruimtelijke ordening te komen, maakt de gemeente een afweging van alle ruimtelijke belangen. Tot die belangen behoort ook de beperking van de gevolgen van klimaatverandering. Het bouwen van bouwwerken en het gebruik van gronden kan immers nadelige gevolgen opleveren voor de klimaatbestendigheid van de omgeving, door de versnelde afvoer van regenwater vanaf verhard oppervlak, het verergeren van hittestress en het vergroten van de gevolgen van overstromingen.

Op grond van het Besluit ruimtelijke ordening zijn gemeenten verplicht om een watertoets uit te voeren. De watertoets houdt in dat de gemeente het waterschap betreft bij de voorbereiding van een bestemmingsplan en in de toelichting beschrijft hoe in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding.

Een bestemmingsplan mag op grond van de Wro geen actieve verplichtingen bevatten om iets te doen. In het bestemmingsplan staat alleen wat is toegelaten. Daarom worden bestemmingsplannen ook wel 'toelatingsplanologie' genoemd. Het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld wel bepalen wat het maximale oppervlak van bebouwing of verharding per perceel mag zijn als daar activiteiten worden ondernomen, maar er kan geen actieve verplichting worden opgenomen in de regels waar in staat dat waterberging moet worden aangelegd. Het is echter wel mogelijk om een zogenaamde *voorwaardelijke verplichting* in het bestemmingsplan op te nemen. Dit is een actieve verplichting die alleen geldt als de perceeleigenaar een bepaalde activiteit onderneemt. Dat past binnen de kaders van toelatingsplanologie, omdat de perceeleigenaar ook kan besluiten om die activiteit achterwege te laten. Het is dus niet een actieve verplichting die altijd geldt.

Verder is er ook nog de mogelijkheid om een zogenaamde vergunning voor een werk of werkzaamheden (de vroegere aanlegvergunning) in het bestemmingsplan op te nemen. Deze vergunning kan eventueel ook worden ingezet om waterberging voor te schrijven. Dit wordt bij paragraaf 3.5 nader toegelicht.

Bestemmingsplannen kunnen ook worden ingezet voor andere maatregelen dan waterberging. Er kan bijvoorbeeld een minimaal vloerpeil worden voorgeschreven bij nieuwbouw. Daarmee wordt geborgd dat er bij wateroverlast geen water vanaf openbaar terrein een gebouw kan instromen. Ook kan een maximale hoogte van het maaiveld in tuinen worden voorgeschreven. Dat zorgt er eveneens voor dat water niet vanuit de tuin in een

gebouw kan stromen, en ook dat er in tuinen altijd een bepaalde hoeveelheid water kan worden geborgen. De eisen aan het minimale vloerpeil en het maximale tuinpeil zijn uitgewerkt in paragraaf 3.6 en 3.7.

3.3 Waterberging via een voorwaardelijke bouwregel

Eisen aan de aanleg van waterberging moeten in de vorm van een voorwaardelijke verplichting worden vormgegeven. Een voorwaardelijke verplichting in de bouwregels van een bestemmingsplan houdt in dat de verplichting alleen geldt als er wordt gebouwd. Als er niet wordt gebouwd, geldt die verplichting dus niet. Over een dergelijke voorwaardelijke verplichting bestaat de nodige jurisprudentie.¹ Belangrijk punt hier is dat deze verplichting alleen werking heeft voor de activiteit bouwen die vergunningplichtig is, dat kan zijn bij nieuwbouw, sloop-herbouw en bij uitbreiding van een bouwwerk. In die gevallen wordt een omgevingsvergunning bouwen aangevraagd. Bij de beoordeling van de aanvraag toetst de gemeente vervolgens of de juiste maatregelen worden genomen. Op grond van artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is voor een aantal bouwwerken geen vergunning nodig voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten, waaronder bepaalde aanbouwen en andere bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied. Deze bouwwerken worden niet getoetst aan het bestemmingsplan en de voorwaardelijke bouwregel in het bestemmingsplan geldt voor deze bouwwerken dan ook niet. Gemeenten (en waterschappen bij de watertoets) zouden rekening moeten houden met deze consequentie bij het formuleren van bergingseisen. Dit kan bijvoorbeeld door de minimaal vereiste berging bij vergunningplichtige bouwwerken te verhogen, ter compensatie van de vergunningvrij aan te brengen bouwwerken.

Hieronder volgt een voorbeeld van een voorwaardelijke verplichting over waterberging die kan worden opgenomen in een bestemmingsplan. De formulering is mede ontleend aan een uitspraak van de Raad van State van 26 april 2017 over bestemmingsplan “Plein - Spoorlaan” in Schijndel.² Tussen de aanhalingstekens moet de hoofdbestemming worden gezet, bijvoorbeeld Wonen, Bedrijf of Gemengd.

Artikel 3.3.1

1. Op de gronden met de bestemming “...” is het bebouwen van de gronden slechts toegestaan als is voorzien in de aanleg van een waterberging van ten minste <x> liter per vierkante meter bebouwd oppervlak, die het opvangen hemelwater ten minste <y> uur vasthoudt en binnen <z> dagen weer volledig beschikbaar is.
2. Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het eerste lid als het realiseren van de waterberging redelijkerwijs niet mogelijk is.

Artikel 3.3.2

Het bevoegd gezag kan aan het verlenen van de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 3.3.1, tweede lid, een financiële voorwaarde verbinden.

Toelichting artikel 3.3.1

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien en langdurige neerslag toe. Neerslag (hemelwater) stroomt vanaf het dakoppervlak van gebouwen en bestrating via een regenpijp of bovengronds naar de openbare riolering. De openbare riolering moet het afstromende hemelwater van veel gebouwen verwerken. De capaciteit van het riool is bij zo'n forse regenbui niet altijd toereikend. Als de riolering het aanbod van hemelwater niet meer aan kan, kan dit tot ernstige wateroverlast leiden en tot schade aan gebouwen of infrastructuur. De gemeente wil dit soort situaties zo veel mogelijk voorkomen. Daarom is in dit artikel een zogenaamde voorwaardelijke verplichting opgenomen voor het aanleggen van een waterberging als er wordt gebouwd. Bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen toetst het bevoegd gezag of de juiste maatregelen worden genomen.

¹ Zie bijv. Raad van State 27 december 2012, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2012:BY7300>.

² Raad van State 26 april 2017, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2017:1125>.

Via de voorwaardelijke bouwregel om bij nieuw bebouwd oppervlak een minimale waterbergingscapaciteit van <x> liter per vierkante meter bebouwd oppervlak aan te leggen, wordt hemelwater langer vastgehouden op eigen terrein. Op die manier wordt de belasting op de openbare riolering geleidelijk aan teruggebracht. Een capaciteit van <x> l per m² betekent dat voor een perceel met een totaal bebouwd oppervlak van 100 m² moet worden voorzien in een vorm van waterberging met een totale capaciteit van <x maal 100> liter. De benodigde waterbergingscapaciteit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. Voorbeelden zijn het ingraven van infiltratiekratten of een grindbed, het aanleggen van een verdiept gedeelte in de tuin, het aanleggen van een groen dak of het plaatsen van een of meer regentonnen. Een combinatie van waterbergende voorzieningen is ook mogelijk. Bij het berekenen van het bergende volume van een grindbed moet rekening worden gehouden met het volume dat het grind zelf inneemt.

Voor het beperken van wateroverlast is het essentieel dat de hemelwaterberging binnen afzienbare tijd na een bui weer beschikbaar is voor het opvangen van de volgende bui. Daarom is in het eerste lid ook bepaald dat de hemelwaterberging binnen een termijn van <y> uur tot <z> dagen weer beschikbaar moet zijn. Dit kan bijvoorbeeld door de hemelwaterberging als infiltratievoorziening in te richten, zodat het opgevangen water langzaam in de bodem zakt.

Het is niet zo dat het bestemmingsplan bouwplannen die niet voldoen aan de waterbergingseis uit het eerste lid zonder meer verbiedt. Er zijn situaties denkbaar waarin het realiseren van de voorgeschreven hoeveelheid waterberging erg lastig is, of zelfs onmogelijk. Bijvoorbeeld als de doorlatendheid van de bodem slecht is of de grondwaterstand erg hoog is op de (enige) plaats waar een initiatiefnemer waterberging kan realiseren. Een initiatiefnemer kan, in dit soort gevallen, in overleg met de gemeente kijken of er een andere geschikte manier is om te zorgen dat wateroverlast niet toeneemt. De alternatieve maatregelen worden vastgelegd in een omgevingsvergunning op grond van het tweede lid. Dit betekent over het algemeen dat de waterberging wordt afgekocht met toepassing van artikel 3.3.2.

In de keur van het waterschap zijn ook regels opgenomen over compenserende waterberging bij nieuwbouw. Dit artikel is daarmee niet in strijd, want het is gesteld met een ander oogmerk. De regels in de keur zijn bedoeld om de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem te borgen. Met dit artikel wordt daarentegen de wateroverlast in stedelijk gebied door overbelasting van de openbare riolering (of andere gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater) beperkt. Bovendien zijn de regels van de keur pas van toepassing vanaf een bepaalde omvang van het verharde oppervlak. Dit artikel is in alle gevallen van toepassing.

Toelichting artikel 3.3.2

Een initiatiefnemer kan de bergingseis in bijzondere gevallen afkopen. De afkoopregeling is bedoeld voor situaties waarin de waterberging echt niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd. De afkoopregeling is dus geen regulier alternatief voor berging op eigen terrein.

Als het afkopen van de waterberging wordt toegestaan, zorgt de gemeente er tegen een kostendekkende vergoeding voor dat de vereiste hoeveelheid waterberging buiten het plangebied – maar nog wel in de omgeving van het plangebied – wordt gerealiseerd en onderhouden. De afkoopsom kan de vorm krijgen van een financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. De regels over de inrichting van het waterbergingsfonds en de hoogte van de afkoopsom worden vastgesteld bij verordening. De mogelijkheid van het verbinden van financiële voorwaarden aan een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan is in verschillende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2006:AY8923).

Er gelden wel enkele voorwaarden bij het verbinden van een financiële voorwaarde aan een vergunning. Zo moet met de financiële voorwaarde een rechtstreekse bijdrage worden geleverd aan de doelstelling van de wettelijke bepaling waarop de vergunning berust en moet de verlening van de vergunning in het algemeen belang tot het

heffen van een geldbedrag noodzaken. Ook moet voldoende aannemelijk zijn dat de financiële bijdrage daadwerkelijk zal worden aangewend om te voorzien in de waterbergingsbehoefte van het bouwplan. Tot slot moet er ook geen andere mogelijkheid aanwezig zijn om een tegemoetkoming of compensatie te verlangen. Dit laatste betekent dat burgemeester en wethouders geen financiële voorwaarde in de omgevingsvergunning zullen stellen als de vereiste waterberging via een exploitatieovereenkomst is geregeld.

3.4 Waterberging via een gebruiksregel

In het bestemmingsplan kunnen, naast (al dan niet voorwaardelijke) bouwregels, ook verplichtingen worden opgenomen in de gebruiksregels. De Raad van State heeft in een uitspraak van 28 september 2016 bevestigd dat een gebruiksregel kan worden ingezet om waterberging af te dwingen.³

Groot voordeel van een dergelijke gebruiksregel is dat deze beter handhaafbaar is dan een voorwaardelijke bouwregel. De voorwaardelijke bouwregel geldt immers alleen tijdens het bouwen, en gaat dus over de aanleg van de waterberging tegelijk met de bouw. Met een gebruiksregel kan ook de instandhouding van de waterberging worden afgedwongen en kan er handhavend worden opgetreden als de waterberging na verloop van tijd wordt verwijderd of niet goed meer functioneert. Een voorwaardelijke gebruiksregel is overigens ook een toetsgrond voor het verlenen van een omgevingsvergunning bouwen. Een bouwaanvraag waarin geen waterberging is opgenomen, zal dus moeten worden geweigerd.

Let op dat er in bestemmingsplannen, op grond van artikel 3.2.2 Besluit ruimtelijke ordening, standaard gebruiksovergangsrecht moet worden opgenomen. Het gebruiksovergangsrecht bepaalt dat het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet. Een gebruiksregel over waterberging in het bestemmingsplan heeft daarom geen effect op bestaand gebruik; pas als het gebruik verandert, moet aan de gebruiksregel worden voldaan. Daarbij moet de gemeente kunnen onderbouwen dat binnen een termijn van 10 jaar aan de gebruiksregel zal worden voldaan. De reden daarvan is dat het niet is toegestaan om in opeenvolgende bestemmingsplannen strijdig gebruik te laten voortbestaan via het overgangsrecht.

Hieronder volgt een voorbeeld van een gebruiksregel die kan worden opgenomen in een bestemmingsplan. De formulering is ontleend aan de bovengenoemde uitspraak. Tussen de aanhalingstekens moet de hoofdbestemming worden gezet, bijvoorbeeld Wonen, Bedrijf of Gemengd.

Artikel 3.4.1

1. Strijdig met de bestemming is het gebruik voor “...” zonder de realisatie en instandhouding van een waterberging van ten minste <x> liter per vierkante meter perceeloppervlak, die het opgevangen hemelwater ten minste <y> uur vasthoudt en binnen <z> dagen weer volledig beschikbaar is.
2. Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het eerste lid als de kans op wateroverlast niet toeneemt.

Artikel 3.4.2

Het bevoegd gezag kan aan het verlenen van de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 3.4.1, tweede lid, een financiële voorwaarde verbinden.

Toelichting artikel 3.4.1

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien en langdurige neerslag toe. Neerslag (hemelwater) stroomt vanaf het dakoppervlak van gebouwen en bestrating via een regenpijp of bovengronds naar de openbare riolering. De openbare riolering moet het afstromende hemelwater van veel gebouwen verwerken. De capaciteit van het riool is bij zo'n forse regenbui niet altijd toereikend. Als de riolering het aanbod van hemelwater niet meer aan kan,

³ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2016:2540>.

kan dit tot ernstige wateroverlast leiden en tot schade aan gebouwen of infrastructuur. De gemeente wil dit soort situaties zo veel mogelijk voorkomen. Daarom is in dit artikel een gebruiksregel over waterberging opgenomen. Deze gebruiksregel houdt in dat er sprake is van strijdig gebruik als er op het betreffende perceel geen waterberging wordt gerealiseerd en in stand gehouden.

Via de gebruiksregel om een minimale waterbergingscapaciteit van <x> liter per vierkante meter perceeloppervlak aan te leggen, wordt hemelwater langer vastgehouden op eigen terrein. Op die manier wordt de belasting op de openbare riolering geleidelijk aan teruggebracht. Een capaciteit van <x> l per m² betekent dat voor een perceel met een totaal oppervlak van 100 m² moet worden voorzien in een vorm van waterberging met een totale capaciteit van <x maal 100> liter. De benodigde waterbergingscapaciteit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. Voorbeelden zijn het ingraven van infiltratiekragen of een grindbed, het aanleggen van een verdiept gedeelte in de tuin, het aanleggen van een groen dak of het plaatsen van een of meer regentonnen. Een combinatie van waterbergende voorzieningen is ook mogelijk. Bij het berekenen van het bergende volume van een grindbed moet rekening worden gehouden met het volume dat het grind zelf inneemt.

Voor het beperken van wateroverlast is het essentieel dat de hemelwaterberging binnen afzienbare tijd na een bui weer beschikbaar is voor het opvangen van de volgende bui. Daarom is in het eerste lid ook bepaald dat de hemelwaterberging binnen een termijn van <y> uur tot <z> dagen weer beschikbaar moet zijn. Dit kan bijvoorbeeld door de hemelwaterberging als infiltratievoorziening in te richten, zodat het opgevangen water langzaam in de bodem zakt.

Het is niet zo dat het bestemmingsplan situaties die niet voldoen aan de waterbergingsseis uit het eerste lid zonder meer verbiedt. Er zijn situaties denkbaar waarin het realiseren van de voorgeschreven hoeveelheid waterberging erg lastig is, of zelfs onmogelijk. Bijvoorbeeld als de doorlatendheid van de bodem slecht is of de grondwaterstand erg hoog is op de (enige) plaats waar een initiatiefnemer waterberging kan realiseren. Een initiatiefnemer kan, in dit soort gevallen, in overleg met de gemeente kijken of er een andere geschikte manier is om te zorgen dat wateroverlast niet toeneemt. De alternatieve maatregelen worden vastgelegd in een omgevingsvergunning op grond van het tweede lid. Dit betekent over het algemeen dat de waterberging wordt afgekocht met toepassing van artikel 3.4.2.

In de keur van het waterschap zijn ook regels opgenomen over compenserende waterberging bij nieuwbouw. Dit artikel is daarmee niet in strijd, want het is gesteld met een ander oogmerk. De regels in de keur zijn bedoeld om de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem te borgen. Met dit artikel wordt daarentegen de wateroverlast in stedelijk gebied door overbelasting van de openbare riolering (of andere gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater) beperkt. Bovendien zijn de regels van de keur pas van toepassing vanaf een bepaalde omvang van het verharde oppervlak. Dit artikel is in alle gevallen van toepassing.

Toelichting artikel 3.4.2

Een initiatiefnemer kan de bergingseis in bijzondere gevallen afkopen. De afkoopregeling is bedoeld voor situaties waarin de waterberging echt niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd. De afkoopregeling is dus geen regulier alternatief voor berging op eigen terrein.

Als het afkopen van de waterberging wordt toegestaan, zorgt de gemeente er tegen een kostendekkende vergoeding voor dat de vereiste hoeveelheid waterberging buiten het plangebied – maar nog wel in de omgeving van het plangebied – wordt gerealiseerd en onderhouden. De afkoopsom kan de vorm krijgen van een financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. De regels over de inrichting van het waterbergingsfonds en de hoogte van de afkoopsom worden vastgesteld bij verordening. De mogelijkheid van het verbinden van financiële voorwaarden aan een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan is in verschillende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2006:AY8923).

Er gelden wel enkele voorwaarden bij het verbinden van een financiële voorwaarde aan een vergunning. Zo moet met de financiële voorwaarde een rechtstreekse bijdrage worden geleverd aan de doelstelling van de wettelijke bepaling waarop de vergunning berust en moet de verlening van de vergunning in het algemeen belang tot het heffen van een geldbedrag noodzaken. Ook moet voldoende aannemelijk zijn dat de financiële bijdrage daadwerkelijk zal worden aangewend om te voorzien in de waterbergingsbehoefte van het bouwplan. Tot slot moet er ook geen andere mogelijkheid aanwezig zijn om een tegemoetkoming of compensatie te verlangen. Dit laatste betekent dat burgemeester en wethouders geen financiële voorwaarde in de omgevingsvergunning zullen stellen als de vereiste waterberging via een exploitatieovereenkomst is geregeld.

3.5 Vergunning voor werk of werkzaamheden

Op grond van art. 3.3 Wro kan in het bestemmingsplan worden bepaald dat het in een gebied verboden is om werken, die geen bouwwerken zijn, of werkzaamheden uit te voeren zonder omgevingsvergunning. In het verleden werd dit de aanlegvergunning genoemd. Deze vergunningplicht kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan het aanleggen van verharding in de tuin, want verharding wordt niet als bouwwerk gezien. In het bestemmingsplan wordt daarbij ook het toetsingskader voor verlening van de vergunning opgenomen. Onevenredige aantasting van de waterhuishoudkundige situatie kan een van de weigeringsgronden zijn. De vergunning kan bijvoorbeeld worden geweigerd als het totale percentage verhard oppervlak op een perceel te groot wordt. Verder kunnen op grond van art. 2.22 lid 2 Wabo voorwaarden worden verbonden aan deze omgevingsvergunning. Op die manier kunnen eisen worden gesteld aan waterberging indien bijvoorbeeld een tuin deels of volledig wordt verhard.

De handhaving van deze vergunningplicht is wel lastig. Met name voor verharding in het achtererf is de kans groot dat de vergunning niet wordt aangevraagd. En bovendien is het lastig te controleren op welk moment ergens een tuin wordt verhard. Mogelijk kunnen luchtfoto's hier uitkomst bieden.

Een voorbeeld van een artikel in een bestemmingsplan met een vergunningplicht voor werken of werkzaamheden is hieronder opgenomen.

Artikel 3.5.1

1. Het is op de gronden met de bestemming “...” verboden zonder omgevingsvergunning voor een werk of werkzaamheid meer dan <x> m² verharding aan te brengen.
2. Het bevoegd gezag verleent de omgevingsvergunning alleen als de kans op wateroverlast niet toeneemt.
3. Het bevoegd gezag kan aan de omgevingsvergunning het voorschrift verbinden dat compenserende waterberging wordt aangelegd en in stand gehouden.

Toelichting artikel 3.5.1

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien en langdurige neerslag toe. Neerslag (hemelwater) stroomt vanaf verhard oppervlak (zoals bestrating) naar de openbare riolering. De openbare riolering moet het afstromende hemelwater van veel gebouwen en verharding verwerken. De capaciteit van het riool is bij zo'n forse regenbui niet altijd toereikend. Als de riolering het aanbod van hemelwater niet meer aan kan, kan dit tot ernstige wateroverlast leiden en tot schade aan gebouwen of infrastructuur. De gemeente wil dit soort situaties zo veel mogelijk voorkomen. Daarom is in dit artikel een vergunningplicht opgenomen voor het aanbrengen van meer dan <x> m² verharding.

De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als de kans op wateroverlast niet toeneemt. De initiatiefnemer kan hiervoor zorgen door de neerslag, die op de verharding valt, op eigen terrein te verwerken. Dit kan bijvoorbeeld door het ingraven van infiltratiekragen of een grindbed of het aanleggen van een verdiept gedeelte in de tuin. Bij het berekenen van het bergende volume van een grindbed moet rekening worden gehouden met het volume dat het grind zelf inneemt.

Het bevoegd gezag kan bij het verlenen van de vergunning een voorschrift over de aanleg en instandhouding van waterberging opnemen. In dat voorschrift zal het bevoegd gezag aangeven hoe groot de waterberging moet zijn en op welke manier deze kan worden ingericht.

In de keur van het waterschap zijn ook regels opgenomen over compenserende waterberging bij aanleg van verharding. Dit artikel is daarmee niet in strijd, want het is gesteld met een ander oogmerk. De regels in de keur zijn bedoeld om de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem te borgen. Met dit artikel wordt daarentegen de wateroverlast in stedelijk gebied door overbelasting van de openbare riolering (of andere gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater) beperkt.

3.6 Minimaal vloerpeil via een bouwregel

Als er in korte tijd veel neerslag valt en er wateroverlast optreedt, kan de kans op schade in gebouwen beperkt worden door het vloerpeil van gebouwen hoog genoeg te maken. De gemeente kan dit voor nieuwe gebouwen regelen via een bouwregel in het bestemmingsplan. Belangrijk punt hier is dat deze bouwregel alleen werking heeft voor de activiteit bouwen die vergunningplichtig is, dat kan zijn bij nieuwbouw, sloop-herbouw en bij uitbreiding van een bouwwerk. In die gevallen wordt een omgevingsvergunning bouwen aangevraagd. Bij de beoordeling van de aanvraag toetst de gemeente of het minimale vloerpeil daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Op grond van artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is voor een aantal bouwwerken geen vergunning nodig voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten, waaronder bepaalde aanbouwen en andere bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied. Deze bouwwerken worden niet getoetst aan het bestemmingsplan en de bouwregel over het minimale vloerpeil in het bestemmingsplan geldt voor deze bouwwerken dan ook niet.

Hieronder staan twee voorbeelden voor een bouwregel met een minimaal vloerpeil. In het eerste voorbeeld is het minimale vloerpeil als absolute waarde opgenomen (in m boven NAP). In het tweede voorbeeld gaat het om een relatieve waarde ten opzichte van het peil. Het peil wordt in bestemmingsplannen veelal als volgt gedefinieerd:

- a. voor een gebouw, waarvan de hoofdtoegang grenst aan de weg: de hoogte van de kruin van de weg;
- b. voor andere gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde: de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld.

Tussen de aanhalingstekens moet de hoofdbestemming worden gezet, bijvoorbeeld Wonen, Bedrijf of Gemengd.

Artikel 3.6.1 (voorbeeld 1)

Op gronden met de bestemming “...” mogen alleen gebouwen worden gebouwd onder de voorwaarde dat de begane grond vloer op minimaal <x> m boven NAP komt te liggen.

Artikel 3.6.1 (voorbeeld 2)

Op gronden met de bestemming “...” mogen alleen gebouwen worden gebouwd onder de voorwaarde dat de begane grond vloer op minimaal <x> cm boven peil komt te liggen.

Toelichting artikel 3.6.1

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien toe. De gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater kunnen dan niet al het gevallen water snel genoeg afvoeren. Dit heeft tot gevolg dat lokaal water op straat komt te staan. Om te zorgen dat dit water niet in gebouwen kan stromen, moet de begane grond vloer van die gebouwen voldoende hoog worden gelegd. In dit artikel is het minimale niveau van de begane grond vloer voorgeschreven.

3.7 Maximaal tuinpeil via een gebruiksregel

De kans op wateroverlast in gebouwen kan ook worden beperkt door te zorgen dat het maaiveldniveau in de tuin altijd lager is dan de begane grond vloer van het gebouw. Gemeenten kunnen dit realiseren via een gebruiksregel

in het bestemmingsplan. Met een voldoende laag maaiveldniveau in de tuin kan daarnaast worden gezorgd dat bij hevige buien, als de gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater overbelast worden, water in tuinen kan worden geborgen.

Let op dat er in bestemmingsplannen, op grond van artikel 3.2.2 Besluit ruimtelijke ordening, standaard gebruiksovergangsrecht moet worden opgenomen. Het gebruiksovergangsrecht bepaalt dat het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet. Een gebruiksregel over het maximale maaiveldniveau in de tuin heeft daarom geen effect op bestaand gebruik; pas als het gebruik verandert, moet aan de gebruiksregel worden voldaan. Daarbij moet de gemeente kunnen onderbouwen dat binnen een termijn van 10 jaar aan de gebruiksregel zal worden voldaan. De reden daarvan is dat het niet is toegestaan om in opeenvolgende bestemmingsplannen strijdig gebruik te laten voortbestaan via het overgangsrecht.

In onderstaand voorbeeld is de gebruiksregel gekoppeld aan een specifieke zone, die op de bestemmingsplankaart wordt aangegeven met een aanduiding. De gemeente kan daarmee precies aangeven voor welke gronden de gebruiksregel geldt. Tussen de aanhalingstekens moet de hoofdbestemming worden gezet, bijvoorbeeld Wonen, Bedrijf of Gemengd.

Artikel 3.7.1

Strijdig met de bestemming ter plaatse van de aanduiding overige zone – maaiveldberging is het gebruik voor "...", waarbij het maaiveldniveau van de onbebouwde grond op een afstand van meer dan 1 m vanaf een gebouw hoger is dan <x> cm onder de begane grond vloer van dat gebouw.

Toelichting artikel 3.7.1

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien toe. De gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater kunnen dan niet al het gevallen water snel genoeg afvoeren. Dit heeft tot gevolg dat lokaal water op straat komt te staan. Om te zorgen dat hierdoor geen schade ontstaat, moet het overtollige water ergens kunnen worden geborgen. Ter plaatse van de aanduiding overige zone – maaiveldberging kan het water het beste worden geborgen op onbebouwde gronden, zoals tuinen die grenzen aan de weg. Om te zorgen dat het water vanuit de tuin niet het aangrenzende gebouw kan binnenstromen, wordt in dit artikel voorgeschreven dat de tuin (of andere onbebouwde grond) altijd ten minste <x> cm lager moet liggen dan de begane grond vloer van het gebouw. Deze eis geldt voor alle onbebouwde grond op het perceel met een afstand van meer dan 1 m vanaf het gebouw. De zone van 1 m rond het gebouw wordt benut om het hoogteverschil geleidelijk te overbruggen, zodat ook minder validen zonder problemen in en uit het gebouw kunnen komen.

4 Hemelwaterverordening

4.1 Inleiding

Via een hemelwaterverordening kan een gemeente zowel bij bestaande bouw als bij nieuwbouw juridisch afdwingen dat er waterberging wordt gerealiseerd. In de modelverordening van de VNG is dit niet opgenomen, maar het is mogelijk om van dit model af te wijken.

Op grond van artikel 10.32a van de Wet milieubeheer (Wm) kunnen gemeenten bij verordening regels stellen over het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in de riolering. Die regels kunnen ook inhouden dat het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een openbaar vuilwaterriool⁴ binnen een in die verordening aangegeven termijn moet worden beëindigd.

De VNG heeft een model voor de “verordening afvoer hemel- en grondwater” (kortweg: hemelwaterverordening) opgesteld. Dit model is inmiddels opgenomen in de Kennisbank Stedelijk Water van Stichting RIONED. De modelverordening verplicht particulieren om – in nader aan te wijzen gebieden – de lozing van hemelwater op het openbare vuilwaterriool binnen een bepaalde termijn te beëindigen. Deze modelverordening kan dus worden gebruikt om afkoppelen af te dwingen. De modelverordening bevat de mogelijkheid om op aanvraag ontheffing te verlenen van het verbod om hemelwater te lozen. Deze ontheffing is bedoeld voor gevallen waarin het voor een perceeleigenaar niet goed mogelijk is om het hemelwater op een andere wijze te verwerken. Dit is een uitwerking van de opdracht in art. 10.32a lid 2 Wm om geen lozingsverbod in te stellen als van de perceeleigenaar redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer kan worden geleverd.

De modelverordening is niet geschikt om de berging van hemelwater af te dwingen. Daarvoor is een lozingsverbod op het openbaar vuilwaterriool immers niet voldoende; ook in gebieden met gescheiden riolering (een openbaar hemelwaterriool naast een openbaar vuilwaterriool) moet water worden geborgen en bovendien zorgt een lozingsverbod nog niet voor voldoende bergingsmogelijkheden. Als de gemeente waterberging wil afdwingen via de hemelwaterverordening, moet zij dus een hemelwaterverordening vaststellen die afwijkt van de modelverordening. De grondslag in art. 10.32a Wm biedt daar echter alle ruimte voor, dus afwijken van het model is geen probleem.

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Een hemelwaterverordening gaat op dat moment van rechtswege deel uitmaken van het omgevingsplan. De bepalingen in de onderstaande hemelwaterverordening zijn zodanig opgesteld dat deze al voldoen aan de eisen uit de Omgevingswet. Dit uit zich onder meer in het gebruik van de instrumenten die de Omgevingswet kent (de omgevingsvergunning en maatwerkvoorschriften) en in het toepassen van werkingsgebieden (geometrisch begrensde gebieden waar de regels van de verordening gelden).

4.2 Model hemelwaterverordening voor waterberging inclusief toelichting

Hemelwaterverordening gemeente X

De raad van de gemeente X;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van ...(datum), nr... ;

gelet op artikel 10.32a Wet milieubeheer;

⁴ Een openbaar vuilwaterriool is een gemeentelijk riool waarmee stedelijk afvalwater wordt ingezameld en getransporteerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie.

overwegende dat de Wet milieubeheer de bevoegdheid biedt bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater;

overwegende dat het gewenst is met het oog op het beperken van wateroverlast regels te stellen over een verplichte waterbergingscapaciteit bij zowel bestaande bouw als nieuwbouw;

besluit vast te stellen de:

Hemelwaterverordening gemeente X

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren;
- verhard oppervlak: oppervlak waarop bouwwerken of verhardingen aanwezig zijn.

Artikel 2 Verplichting tot waterberging

1. Met het oog op het beperken van wateroverlast wordt vanaf percelen in <de werkingsgebieden> niet in een openbaar riool geloosd, tenzij een hemelwaterberging is aangebracht en in stand gehouden.
2. De minimale capaciteit van de hemelwaterberging is:
 - a. <x> l per m² verhard oppervlak in <werkingsgebied 1>; en
 - b. <y> l per m² verhard oppervlak in <werkingsgebied 2>.
3. De hemelwaterberging wordt zo ontworpen en in stand gehouden dat deze binnen vijf dagen weer volledig beschikbaar is.
4. Het college kan het tweede lid wijzigen door aanvullende gebieden aan te wijzen en daarvoor de minimale capaciteit van de hemelwaterberging te bepalen.
5. De hoeveelheid hemelwater die niet kan worden geborgen, kan worden geloosd in het openbare riool.

Artikel 3 Omgevingsvergunning

Het college kan bij omgevingsvergunning afwijken van artikel 2, voor zover het realiseren van de hemelwaterberging redelijkerwijs niet mogelijk is.

Artikel 4 Maatwerkvoorschrift

Het college kan maatwerkvoorschriften stellen over de inrichting en het beheer van de hemelwaterberging.

Artikel 5 Strafbepaling

Overtreding van het krachtens de artikelen 2 tot en met 4 bepaalde en de daarbij gegeven voorschriften en beperkingen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 6 Toezichthouders

Met het toezicht op de naleving van de bepalingen bij of krachtens deze verordening gesteld, zijn belast de bij besluit van het college aan te wijzen personen of groep van personen.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op [datum invullen].

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als “Hemelwaterverordening gemeente X”.

Toelichting

Algemeen

Door klimaatverandering neemt de kans op onder andere wateroverlast en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen en maatregelen neemt om onder andere schade aan huizen en vitale infrastructuur te voorkomen. Om dit te bereiken moet zowel bij bestaande bouw als bij nieuwbouw rekening worden gehouden met extreme neerslag. Daarbij is onder meer van belang dat er zowel op particulier terrein als in openbaar terrein voldoende waterberging wordt gerealiseerd. Een van de juridische instrumenten die dit kan bewerkstelligen, is een zogenaamde hemelwaterverordening.

Op grond van artikel 10.32a van de Wet milieubeheer kan de gemeente bij verordening regels stellen over het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in de riolering. Die regels kunnen ook inhouden dat het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een openbaar vuilwaterriool binnen een in die verordening aangegeven termijn moet worden beëindigd. Dit artikel biedt de grondslag voor het opstellen van een hemelwaterverordening, waarin het aanleggen en in stand houden van een waterberging bij zowel bestaande bouw als bij nieuwbouw wordt geregeld.

In beginsel zijn particulieren zelf verantwoordelijk voor het lozen van afvloeiend hemelwater vanaf hun perceel. Dit is slechts anders als het niet redelijk is om van particulieren te verlangen het hemelwater zelf af te voeren. Om belasting op de openbare riolering terug te brengen, is het belangrijk dat particulieren het hemelwater langer op eigen terrein vasthouden en vertraagd afvoeren. In deze hemelwaterverordening is daarom geregeld in welke gevallen particulieren een waterberging moeten aanleggen en waar deze aan moet voldoen.

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Deze hemelwaterverordening gaat op dat moment van rechtswege deel uitmaken van het omgevingsplan. De bepalingen in de hemelwaterverordening zijn zodanig opgesteld dat deze al voldoen aan de eisen uit de Omgevingswet. Dit uit zich onder meer in het gebruik van de instrumenten die de Omgevingswet kent (de omgevingsvergunning en maatwerkvoorschriften) en in het toepassen van werkingsgebieden.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Voor de definitie van 'bouwwerk' is aangesloten bij de definitie die wordt gehanteerd in de model-bouwverordening. Bouwwerken kunnen bestaan uit gebouwen en uit bouwwerken, geen gebouw zijnde. Deze laatste categorie zijn bijvoorbeeld schuttingen, een afdak met één muur of speeltoestellen. Met de term verhard oppervlak wordt bedoeld het oppervlak van alle gebouwen en alle bouwwerken geen gebouw zijnde op het betreffende perceel gezamenlijk, plus alle terreinverhardingen (zoals bestrating).

Artikel 2 Verplichting tot waterberging

Via de regel om bij zowel bestaande bouw als bij nieuwbouw te voorzien in een minimale waterbergingscapaciteit per m² verhard oppervlak, wordt hemelwater langer vastgehouden op eigen terrein. Op die manier wordt de belasting op de openbare riolering geleidelijk aan teruggebracht. In lid 2 zijn twee onderdelen opgenomen met een verschillende waterbergingsseis. Hierdoor kan per gebied worden gedifferentieerd. In bepaalde dichtbebouwde gebieden kan het bijvoorbeeld redelijk zijn om een lagere bergingsseis te verlangen. Een capaciteit van $<x> \text{ l per m}^2$ betekent dat voor een perceel met een totaal bebouwd oppervlak van $<y> \text{ m}^2$ moet worden voorzien in een vorm van waterberging met een totale capaciteit van $<x \text{ maal } y> \text{ liter}$. De benodigde waterbergingscapaciteit kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Voorbeelden zijn het ingraven van

infiltratiekragen of een grindbed, het aanleggen van een verdiept gedeelte in de tuin, het aanleggen van een groen dak of het plaatsen van een of meer regentonnen. Een combinatie van waterbergende voorzieningen is ook mogelijk. Bij het berekenen van het bergende volume van een grindbed moet rekening worden gehouden met het volume dat het grind zelf inneemt.

Voor het beperken van wateroverlast is het essentieel dat de hemelwaterberging binnen afzienbare tijd na een bui weer beschikbaar is voor het opvangen van de volgende bui. Daarom is in het derde lid bepaald dat de hemelwaterberging binnen een termijn van vijf dagen weer beschikbaar moet zijn. Dit kan bijvoorbeeld door de hemelwaterberging als infiltratievoorziening in te richten, zodat het opgevangen water langzaam in de bodem zakt.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen voor het college om extra gebieden aan te wijzen en de omvang van de daar vereiste waterberging te bepalen. Deze bepaling is in lijn met artikel 2.8 van de Omgevingswet. Dat artikel bepaalt dat de gemeenteraad de wijziging van delen van het omgevingsplan kan delegeren aan het college. In het huidige recht wordt de grondslag voor deze delegatiebepaling gevonden in artikel 156 van de Gemeentewet. Als het college toepassing geeft aan deze mogelijkheid, is dezelfde procedure van toepassing als een reguliere wijziging van de verordening. Het college zal daarom eerst een ontwerpbesluit tot wijziging van de hemelwaterverordening ter inzage leggen, waarop een ieder zienswijzen kan indienen. Na verwerking van de zienswijzen stelt het college het definitieve wijzigingsbesluit vast.

Bij extreme neerslag, die de verplichte waterbergingscapaciteit in het betreffende werkingsgebied te boven gaat, kan gebruik worden gemaakt van de gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater. Bij voorkeur wordt het overtollige regenwater dan geloosd in het openbare hemelwaterstelsel. Het vijfde lid maakt duidelijk dat de waterberging niet bedoeld is om alle mogelijke regenbuien op te vangen. De gemeente zorgt voor openbare voorzieningen als noodoverloop. Dit artikellid geeft invulling aan de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft voor het verwerken van hemelwater, als dat redelijkerwijs niet van de perceeleigenaar kan worden gevergd.

Artikel 3 Omgevingsvergunning

Het is niet zo dat de hemelwaterverordening situaties die niet voldoen aan de waterbergingseis uit het eerste lid zonder meer verbiedt. Er zijn situaties denkbaar waarin het realiseren van de voorgeschreven hoeveelheid waterberging erg lastig is, of zelfs onmogelijk. Bijvoorbeeld als de grondwaterstand erg hoog is op de (enige) plaats waar een initiatiefnemer waterberging kan realiseren. Een initiatiefnemer kan, in dit soort gevallen, een omgevingsvergunning aanvragen om geen waterberging te hoeven aanleggen. Dit is in lijn met de opdracht in art. 10.32a lid 2 Wm om geen lozingsverbod in te stellen als van de perceeleigenaar redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer kan worden gevergd.

Deze omgevingsvergunning is straks in het omgevingsplan een zogenaamde binnenplanse vergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

Artikel 4 Maatwerkvoorschrift

In artikel 4 is geregeld dat het college een maatwerkvoorschrift kan stellen over de inrichting en het beheer van een waterberging. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de wijze waarop een groen dak wordt aangelegd. Niet ieder dak is daar even geschikt voor. Bij beheermaatregelen valt te denken aan bijvoorbeeld de manier van onderhouden van afvoerleidingen of infiltratiekragen, deze kunnen verstopt raken. Met een maatwerkvoorschrift kan de gemeente specifieke voorschriften geven over de inrichting en het beheer van een waterberging in concrete situaties. Het maatwerkvoorschrift is een besluit waartegen rechtsbescherming open staat.

5 Maatwerkvoorschrift

5.1 Inleiding

Het lozen van afstromend hemelwater is geregeld via algemene rijksregels op grond van de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Waterwet. Deze rijksregels zijn geordend naar doelgroep. Zo stelt het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah) regels voor huishoudens en het Activiteitenbesluit (Ab) voor inrichtingen en landbouwbedrijven. Het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) is van toepassing op de overige categorieën.

Hemelwater mag volgens de algemene rijksregels op oppervlaktewater, op de bodem en in een openbaar hemelwaterriool worden geloosd. Op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen geldt dat het lozen van hemelwater in een openbaar vuilwaterriool (een DWA-stelsel of gemengd stelsel) niet is toegestaan als lozen in de bodem, het oppervlaktewater of een hemelwaterstelsel redelijkerwijs mogelijk is. Dit geldt overigens slechts voor nieuwe lozingen; via het overgangsrecht is bepaald dat bestaande lozingen (van voor de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit of Blbi) op het openbare vuilwaterriool mogen worden voortgezet.

Op grond van de bovenstaande besluiten heeft iedereen die loost een zorgplicht (zie art. 4 Blah, art. 2.1 Ab en art. 2.1 Blbi). De zorgplicht houdt in dat iedereen die loost en die redelijkerwijs weet of had kunnen weten dat door het lozen nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de voorschriften van het desbetreffende besluit, verplicht is om die gevolgen te voorkomen of beperken voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Onder negatieve gevolgen voor het milieu wordt in ieder geval de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen en het beheer van afvalwater (de riolering) verstaan. Daarom rust op iedereen die hemelwater loost de verplichting om geen wateroverlast in de riolering te veroorzaken, als dit redelijkerwijs kan worden gevergd.

Ter concretisering van deze zorgplicht heeft de gemeente de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen over het lozen van hemelwater. Een maatwerkvoorschrift is een individuele beschikking, gericht tot één rechtspersoon (zoals een perceeleigenaar of een bedrijf). Via een maatwerkvoorschrift kan de gemeente eisen dat een bepaalde hoeveelheid hemelwater moet worden geborgen voordat er wordt geloosd. Het maatwerkvoorschrift kan op ieder moment worden gesteld: zowel bij nieuwbouw als bij bestaande bouw. Let wel: indien hemelwater op oppervlaktewater wordt geloosd is niet de gemeente, maar het waterschap bevoegd. Hiervoor gelden de regels van de keur.

Door middel van maatwerkvoorschriften kan waterberging juridisch worden afgedwongen. Maatwerkvoorschriften zijn echter bedoeld als uitzondering, niet als regel. Het stellen van maatwerkvoorschriften vergt bovendien relatief veel ambtelijke capaciteit en dus bestuurlijke lasten; voor iedere afzonderlijke lozer moet immers een afzonderlijk maatwerkvoorschrift worden gesteld (waartegen ook nog eens bezwaar en beroep mogelijk is). Maatwerkvoorschriften zijn daarom alleen geschikt als de gemeente een beperkt aantal situaties op het oog heeft. Daarnaast kan dit instrument ook gebruikt worden om een periode te overbruggen totdat er een hemelwaterverordening is vastgesteld.

In paragraaf 5.2 is een model voor een maatwerkvoorschrift opgenomen. Daarin moet de juridische grondslag van het maatwerkvoorschrift worden genoemd. De grondslag hangt af van degene tot wie het maatwerkvoorschrift is gericht:

- huishouden: artikel 4 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens;
- inrichting (een bedrijf, inclusief landbouwbedrijven): artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- overige gevallen: artikel 2.1 van het Besluit lozen buiten inrichtingen.

Alle drie de grondslagen zijn steeds genoemd, bij toepassing moet de gemeente dus twee grondslagen schrappen.

5.2 Model maatwerkvoorschrift voor waterberging

Modelbeschikking maatwerkvoorschrift

Geachte heer/mevrouw <...>,

Wij hebben besloten een maatwerkvoorschrift op grond van artikel 4 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens / artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer / artikel 2.1 van het Besluit lozen buiten inrichtingen te stellen. Hieronder lichten wij ons besluit toe.

Achtergrond

Artikel 4 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens / artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer / artikel 2.1 van het Besluit lozen buiten inrichtingen bevat een zorgplicht op basis waarvan degene die loost verplicht is om nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van die lozing zoveel als mogelijk te voorkomen of beperken. Onder het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen voor het milieu wordt ook verstaan het beschermen van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van het afvalwater en het doelmatig beheer van afvalwater.

Artikel 4 lid 3 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens / artikel 2.1 lid 4 van het Activiteitenbesluit milieubeheer / artikel 2.1 lid 4 van het Besluit lozen buiten inrichtingen biedt de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift te stellen ter uitwerking van de zorgplicht voor lozingen die in dat besluit niet uitputtend zijn geregeld. Op basis hiervan kan een gemeente eisen dat een bepaalde hoeveelheid hemelwater moet worden geborgen voordat er wordt geloosd. Dat aspect is immers niet uitputtend geregeld in het besluit.

Zienswijze

De voorbereiding van deze beschikking heeft plaatsgevonden overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Van ons voornemen om een maatwerkvoorschrift te stellen bent u per brief met dagtekening <datum> in kennis gesteld. Daarbij bent u in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken een zienswijze tegen dit voornemen naar voren te brengen. Van deze mogelijkheid heeft u wel/geen gebruik gemaakt. <indien wel:> Op <datum> ontvingen wij uw zienswijze. Onze reactie op uw zienswijze is opgenomen in de bijlage bij dit besluit. Deze bijlage maakt integraal onderdeel uit van ons besluit. Uw zienswijze geeft geen aanleiding om af te zien van het stellen van een maatwerkvoorschrift.

Besluit

Gelet op artikel 4 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens / artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer / artikel 2.1 van het Besluit lozen buiten inrichtingen, besluiten wij om aan de <...>, woonachtig aan / gevestigd te <adres> te <gemeente>, een maatwerkvoorschrift op te leggen.

Maatwerkvoorschrift

Met ingang van <...> weken na inwerkingtreding van dit besluit, mag hemelwater slechts op de bodem of op de riolering worden geloosd nadat ten minste x liter per vierkante meter hemelwater op het perceel <adres> te <gemeente> is geborgen.

Motivering

Wettelijk kader

Op grond van artikel 4 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens / artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer / artikel 2.1 van het Besluit lozen buiten inrichtingen heeft iedereen die loost een zorgplicht. De zorgplicht houdt in dat iedereen die loost en die redelijkerwijs weet of had kunnen weten dat door het lozen

nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de voorschriften van het desbetreffende besluit, verplicht is om die gevolgen te voorkomen of beperken voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Onder negatieve gevolgen voor het milieu wordt in ieder geval de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen en het beheer van afvalwater (de riolering) verstaan.

Belangenafweging

Door klimaatverandering neemt de kans op onder andere wateroverlast en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen en maatregelen neemt om onder andere schade aan huizen en vitale infrastructuur te voorkomen. Om dit te bereiken moet zowel bij bestaande bouw als bij nieuwbouw rekening worden gehouden met extreme neerslag. Daarbij is onder meer van belang dat er zowel op particulier terrein als in openbaar terrein voldoende waterberging wordt gerealiseerd.

De gemeente heeft het beleid voor klimaatadaptatie opgenomen in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). In het GRP is vastgelegd dat ook particuliere perceeleigenaren een bijdrage moeten leveren aan het bergen van hemelwater. Met dit maatwerkvoorschrift geven wij invulling aan dat beleid.

<invullen: een gemotiveerde belangenafweging met betrekking tot de lasten die het maatwerkvoorschrift met zich meebrengt en het te dienen belang>

Wij hebben daarom een termijn van <...> weken in het besluit opgenomen om de waterberging te realiseren.

Meer informatie

Heeft u nog vragen? Neemt u dan contact op met <...>.

Met vriendelijke groet,

<...>

Bent u het niet eens met dit besluit?

Dan kunt u bezwaar maken. In dat geval adviseren wij u om eerst telefonisch contact met ons op te nemen. We nemen dan samen met u het besluit door. U kunt hiervoor bellen met <voor- en achternaam medewerker>, <telefoonnummer>, bereikbaar op <werkdagen en -tijden>.

Wilt u na dit gesprek alsnog bezwaar maken? Dan kunt u een bezwaarschrift sturen naar het college van burgemeester en wethouders. Zorgt u ervoor dat u het bezwaarschrift indient binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden. Daarmee voorkomt u dat wij uw bezwaarschrift niet meer kunnen behandelen.

Hoe maakt u bezwaar?

U kunt uw bezwaarschrift schriftelijk indienen. Stuur u dit aan het college van burgemeester en wethouders, <adres>

In uw bezwaarschrift moet het volgende staan:

- uw naam, adres en graag ook uw telefoonnummer;
- een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt (u kunt bijvoorbeeld de datum en ons kenmerk van het besluit vermelden of een kopie meesturen);
- de reden waarom u bezwaar maakt;
- de datum;
- uw handtekening.

Voorlopige voorziening

Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking. Dat betekent dat het besluit blijft gelden in de tijd dat uw bezwaarschrift in behandeling is. Kunt u een beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten, omdat er sprake is van een spoedeisende situatie? Dan kunt u een voorlopige voorziening aanvragen. Daarmee vraagt u de rechter om de werking van het besluit van de gemeente uit te stellen. Een voorlopige voorziening aanvragen kan alleen als u een bezwaarschrift hebt ingediend. Voor de behandeling van uw aanvraag moet u griffierecht betalen aan de rechtbank. U vraagt een voorlopige voorziening schriftelijk aan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank <locatie>, <adres>.

6 Verordening waterbergingsfonds

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 (bestemmingsplan) en hoofdstuk 7 (omgevingsplan) zijn bepalingen opgenomen over het verbinden van een financiële voorwaarde aan de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan respectievelijk het omgevingsplan. Het kan namelijk voorkomen dat de vereiste waterberging niet kan worden gerealiseerd op een bepaald perceel. In dit geval kan de gemeente de initiatiefnemer de mogelijkheid bieden om de bergingseis af te kopen. In ruil voor een (zo veel mogelijk kostendekkende) vergoeding neemt de gemeente de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer over door de vereiste hoeveelheid waterberging buiten het plangebied – maar nog wel in de omgeving van het plangebied – te realiseren en te onderhouden. De afkoopsom wordt vastgelegd als een financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan respectievelijk het omgevingsplan. Het bedrag wordt in een waterbergingsfonds gestort. De regels over de inrichting van het waterbergingsfonds en de hoogte van de afkoopsom worden vastgesteld bij verordening.

Er gelden enkele voorwaarden bij het verbinden van een financiële voorwaarde aan een vergunning. Zo moet met de financiële voorwaarde een rechtstreekse bijdrage worden geleverd aan de doelstelling van de wettelijke bepaling waarop de vergunning berust en moet de verlening van de vergunning in het algemeen belang tot het heffen van een geldbedrag noodzakelijk zijn. Ook moet voldoende aannemelijk zijn dat de financiële bijdrage daadwerkelijk zal worden aangewend om te voorzien in de waterbergingsbehoefte van het bouwplan. Tot slot moet er ook geen andere mogelijkheid aanwezig zijn om een tegemoetkoming of compensatie te verlangen. Dit betekent dat het niet mogelijk is om een financiële voorwaarde in de omgevingsvergunning te stellen als de vereiste waterberging via een andere weg geregeld is (denk aan een exploitatieovereenkomst).

Met een Verordening waterbergingsfonds kan de gemeente zorgen dat aan de bovenstaande voorwaarden wordt voldaan. De verordening maakt duidelijk welke bedragen verschuldigd zijn in verschillende gebieden, als de initiatiefnemer er voor kiest om de waterberging af te kopen. Daarnaast verplicht de verordening het college om de ontvangen bedragen binnen een bepaalde tijd in te zetten om de compenserende waterberging te realiseren. Ook wordt in de verordening geregeld dat de waterberging in de buurt van het plangebied wordt gerealiseerd, zodat de initiatiefnemer daadwerkelijk baat heeft bij de compenserende waterberging.

Hieronder is een modelverordening opgenomen voor de inrichting van een waterbergingsfonds en de hoogte van afkoopsommen. Deze verordening is geschreven onder verwijzing naar het bestemmingsplan. Met een aantal aanpassingen kan deze echter ook worden gebruikt voor bepalingen in het omgevingsplan.

6.2 Model Verordening waterbergingsfonds en toelichting

Verordening waterbergingsfonds gemeente ...

De raad van de gemeente ...;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van ... (datum), nr. ...;

[gezien het advies van adviescommissie ...;]

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

overwegende dat de gemeente in bestemmingsplan <x> de regel heeft opgenomen dat het bebouwen of gebruiken van gronden en bouwwerken slechts is toegestaan als is voorzien in de aanleg van een waterberging van ten minste x liter per vierkante meter (verhard) (perceel)oppervlak;

overwegende dat de gemeente in bestemmingsplan <x> de mogelijkheid heeft opgenomen om aan een omgevingsvergunning voor het afwijken van die regel een financiële voorwaarde te verbinden;

overwegende dat de hoogte van de financiële voorwaarde en het beheer van het waterbergingsfonds nader moeten worden uitgewerkt;

besluit vast te stellen de

Verordening waterbergingsfonds gemeente ...

Artikel 1 Waterbergingsfonds

Burgemeester en wethouders storten de bedragen die zij hebben ontvangen op grond van een financiële voorwaarde bij een omgevingsvergunning voor het afwijken van een regel in het bestemmingsplan over waterberging in een waterbergingsfonds.

Artikel 2 Uitgaven uit het waterbergingsfonds

1. Burgemeester en wethouders leggen binnen 5 jaar na de datum waarop de omgevingsvergunning voor het afwijken van die regel is verleend de financieel gecompenseerde waterberging aan.
2. De waterberging wordt aangelegd binnen de hydrologische eenheid waarin het perceel waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft, is gelegen.
3. Als burgemeester en wethouders de waterberging niet binnen 5 jaar hebben aangelegd, storten zij op verzoek van de vergunninghouder het betaalde bedrag terug.

Artikel 3 Financiële bijdrage aan het waterbergingsfonds

1. Voor het vaststellen van de hoogte van de financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning wordt tabel 3 gehanteerd.
2. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd de bedragen van tabel 3 te wijzigen.

Tabel 3 Hoogte financiële voorwaarde

Gebied 1	€ x,- per m3 te compenseren waterberging
Gebied 2	€ y,- per m3 te compenseren waterberging
Gebied 3	€ z,- per m3 te compenseren waterberging

Artikel 4 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking ervan.

Artikel 5 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening waterbergingsfonds gemeente

Toelichting

Algemeen

De toename van forse buien door klimaatverandering vergt dat de gemeente maatregelen moet nemen om wateroverlast (nu en in de toekomst) te voorkomen. Bij nieuwe ontwikkelingen (zoals nieuwbouw of sloop/herbouw) wil de gemeente dat de initiatiefnemer zelf zorgt voor de benodigde waterberging binnen het

plangebied. Die waterbergingseis is vastgelegd in het bestemmingsplan. Maar als het redelijkerwijs niet mogelijk is om de vereiste waterberging binnen het plangebied te realiseren, kan een initiatiefnemer een aanvraag om omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan indienen. Burgemeester en wethouders verlenen de omgevingsvergunning alleen voor zover het inderdaad niet mogelijk is om de waterberging in het plangebied te realiseren. Bij het verlenen van de vergunning worden voorschriften gesteld om te verzekeren dat de kans op wateroverlast niet toeneemt door het plan.

Een geschikte manier om aan die voorwaarde te voldoen, is door de waterbergingseis af te kopen. In ruil voor een (zo veel mogelijk kostendekkende) vergoeding neemt de gemeente de verplichting om waterberging te realiseren over van de initiatiefnemer van het bouwplan. Afkoop van de waterbergingsplicht heeft voor de waterhuishouding binnen de gemeente verschillende voordelen. Een initiatiefnemer kan waterberging alleen binnen de begrenzing van het eigen terrein (het plangebied) realiseren. Binnen het plangebied is niet altijd genoeg ruimte. Ook kan de bodemgesteldheid lokaal verhinderen dat een goed functionerende waterberging wordt gerealiseerd. De gemeente kan waterberging daarentegen aanleggen buiten het plangebied. Zo kunnen initiatiefnemers hun bouwplannen uitvoeren én tegelijkertijd alsnog voldoen aan de waterbergingseis. Bovendien kan de gemeente meerdere – openbare of afgekochte – kubieke meters waterberging samenvoegen tot één grote waterberging. Dit is soms doelmatiger dan de aanleg van verschillende kleine waterbergingen.

De afkoopregeling is vormgegeven als een financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. Het bedrag dat de gemeente ontvangt na betaling van deze financiële voorwaarde wordt gestort in het waterbergingsfonds. Met deze verordening wordt de oprichting en het beheer van dit waterbergingsfonds geregeld. Zo zijn de voorwaarden voor afkoop en de bevoegdheden en verplichtingen van de gemeente als beheerder van het fonds duidelijk vastgelegd.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Waterbergingsfonds

Er is een waterbergingsfonds, waarin burgemeester en wethouders de bedragen storten die zij ontvangen op grond van financiële voorwaarden bij een omgevingsvergunning voor het afwijken van de regels over waterberging in bestemmingsplannen. B&W houden een administratie bij van de ontvangen bedragen en de uitgaven die worden gedaan om de compenserende waterberging, die met de financiële voorwaarden bij de vergunning is afgekocht, te realiseren.

Artikel 2 Uitgaven uit het waterbergingsfonds

Als een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan is verleend waarin de realisatie van (een deel van) de vereiste waterberging financieel is afgekocht, dan moet er wel zicht zijn op spoedige realisatie van die waterberging. Daarom bepaalt het eerste lid van dit artikel dat B&W binnen vijf jaar na het verlenen van die vergunning de compenserende waterberging moeten hebben gerealiseerd. Een termijn van vijf jaar is wenselijk om enerzijds te zorgen dat de kans op wateroverlast beperkt blijft, en anderzijds B&W voldoende tijd te geven om de waterberging efficiënt te realiseren. De termijn geeft ruimte om verschillende opdrachten tot het realiseren van waterberging te combineren. Het aanleggen van een grotere waterberging is vaak doelmatiger dan het aanleggen van verschillende kleinere waterbergingen.

De te realiseren waterberging moet wel bijdragen aan het voorkomen van wateroverlast voor het perceel waarvoor de vergunning is verleend. Het tweede lid schrijft daarom voor dat de waterberging in dezelfde hydrologische eenheid moet worden aangelegd waarin het betreffende perceel is gelegen. Binnen één hydrologische eenheid functioneert het riool- en watersysteem als een communicerend vat. Extra waterberging op een plek in een hydrologische eenheid komt ten goede aan die gehele hydrologische eenheid.

Het derde lid maakt het mogelijk dat de vergunninghouder het door hem gestorte bedrag terugvordert als B&W de compenserende waterberging niet tijdig hebben gerealiseerd. Dit lid is opgenomen om de druk op B&W hoog te houden.

Artikel 3 Financiële bijdrage aan het waterbergingsfonds

Het moet vooraf duidelijk zijn voor een initiatiefnemer wat de kosten zijn van het afkopen van de vereiste waterberging. Een initiatiefnemer mag niet achteraf met onverwacht hoge kosten worden geconfronteerd. Daarom is in dit artikel de hoogte van de financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning vastgelegd, in euro per m³ te realiseren berging. Het bedrag varieert per gebied binnen de gemeente. De verschillen hangen samen met de mogelijkheden voor de gemeente om in openbaar gebied waterberging te realiseren. Dat vergt op de ene plek meer ruimte dan op de andere plek (bijvoorbeeld vanwege een slecht doorlatende ondergrond, waardoor infiltratie van water in de bodem langzamer gaat). Bovendien zijn de grondprijzen op verschillende locaties anders.

B&W kunnen de bedragen in de tabel wijzigen. Als blijkt dat de genoemde bedragen niet kostendekkend zijn, zullen zij de tabel aanpassen om de bedragen in overeenstemming te brengen met de werkelijke kostprijs van de compenserende waterberging. Ook kunnen hiermee prijsstijgingen door inflatie worden verwerkt.

De financiële voorwaarden bij een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan wordt alleen ingezet voor zover de waterberging niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd. Als realisatie op eigen terrein deels mogelijk is, maar niet volledig, dan kan alleen het deel dat redelijkerwijs niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd, worden afgekocht.

7 Omgevingsplan

7.1 Inleiding

Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht – de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving – treedt naar verwachting in 2021 in werking. De in de voorgaande paragrafen beschreven regelgeving en instrumenten worden allemaal geïntegreerd in het nieuwe stelsel. In deze paragraaf worden de belangrijkste gevolgen geschetst. De situatie bij inwerkingtreding (het overgangsrecht) wordt besproken in het volgende hoofdstuk (zie paragraaf 8.3).

In het nieuwe stelsel keert het gemeentelijk rioleringsplan niet terug als verplicht programma. De gemeente kan wel vrijwillig een water- of rioleringsprogramma opstellen. Dit programma zal dan een uitwerking kunnen bevatten van het gemeentelijke waterbeleid, plus de maatregelen die de gemeente gaat nemen om haar watertaken in te vullen. De Omgevingswet verplicht gemeenten wel om een omgevingsvisie vast te stellen. Dat is een integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving in de gemeente. De omgevingsvisie zal vanzelfsprekend de hoofdlijnen van het beleid voor de gemeentelijke watertaken moeten bevatten en de wijze waarop de gemeente met klimaatadaptatie omgaat. In de omgevingsvisie wordt idealiter ook de sturingsfilosofie van de gemeente beschreven: wil de gemeente wel of niet regelgeving inzetten om de doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken?

Op grond van art. 2.4 Omgevingswet (verder: Ow) stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied één omgevingsplan vast, dat de regels over de fysieke leefomgeving binnen de gemeente bevat. Volgens art. 4.1 Ow kunnen in het omgevingsplan regels worden opgenomen over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan moet zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow). Het omgevingsplan vervangt zowel de bestemmingsplannen als de hemelwaterverordening.

Het strikte kader van het bestemmingsplan – namelijk toelatingsplanologie en ruimtelijk relevante regels – wordt verlaten. Het omgevingsplan is niet beperkt tot ruimtelijk relevante regels en kan ook actieve verplichtingen opleggen. De huidige beperkingen van het bestemmingsplan voor de regulering van waterberging komen dus te vervallen. Ook het dwingend voorgeschreven overgangsrecht keert in het nieuwe stelsel niet terug; gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij het overgangsrecht van het omgevingsplan vormgeven. Een punt van aandacht is dat het niet meer mogelijk is om uitwerkingsplannen vast te stellen of aparte gebiedsaanwijzingsbesluiten te nemen. Alle regels over de fysieke leefomgeving moeten immers in het omgevingsplan landen. De gemeenteraad kan er wel voor zorgen dat delen van het omgevingsplan door het college van B&W worden vastgesteld, door een delegatiebesluit te nemen op grond van art. 2.8 Ow. Zo zal de gebiedsaanwijzing van een hemelwaterverordening in het nieuwe stelsel dus mogelijk moeten worden gemaakt door de bevoegdheid te geven aan het college om in het omgevingsplan gebieden aan te wijzen (of aan te passen) waar de regels gelden die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

Het omgevingsplan moet beschikbaar worden gesteld in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dat vereist dat iedere regel in het omgevingsplan een digitaal werkingsgebied heeft (een geometrische begrenzing). Het gewenste werkingsgebied van de regel bepaalt ook op welke plaats in het omgevingsplan de regel moet landen. Het omgevingsplan zal hoofdstukken bevatten die gelden voor het gehele gebied van de gemeente. In dat hoofdstuk kunnen dus de regels over maatregelen voor klimaatadaptatie worden opgenomen die in de hele gemeente gelden. Daarnaast zullen er hoofdstukken, afdelingen of paragrafen zijn met een kleiner werkingsgebied: bijvoorbeeld de kernen, of een bepaalde wijk. Zo kunnen regels over dergelijke maatregelen gebiedsspecifiek gemaakt worden. Tot slot is het mogelijk om een regel heel specifiek aan een bepaalde locatie te koppelen, tot op het niveau van een straat of perceel.

7.2 Modelregels voor klimaatadaptatie in het omgevingsplan

Hieronder zijn modelregels opgenomen voor klimaatadaptatie voor het omgevingsplan. Dit zijn dezelfde regels als in hoofdstuk 3, maar dan geschreven op basis van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. In deze voorbeelden zijn de regels gekoppeld aan locaties met een bepaalde functie (bijvoorbeeld de functie wonen of bedrijven), maar de regels kunnen dus ook aan een ander soort werkingsgebied worden gekoppeld, zoals een bepaalde wijk.

Waterberging en afkoopregeling

Artikel 7.2.1 (compenserende waterberging)

1. Met het oog op het beperken van wateroverlast wordt op locaties met de functie '...' een hemelwaterberging met een minimale capaciteit van <x> l per m² verhard oppervlak aangebracht en in stand gehouden.
2. De hemelwaterberging wordt zo ontworpen en in stand gehouden dat deze:
 - a. het opvangen hemelwater ten minste <y> uur vasthoudt; en
 - b. binnen <z> dagen weer volledig beschikbaar is.
3. Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het eerste lid als het realiseren van de waterbergingscapaciteit redelijkerwijs niet mogelijk is.
4. De hoeveelheid hemelwater die niet kan worden geborgen, kan worden geloosd op het openbare riool of de openbare weg.

Artikel 7.2.2 (waterbergingsfonds)

Bij gebruikmaking van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 7.2.1, derde lid, kan het bevoegd gezag een financiële voorwaarde verbinden aan de omgevingsvergunning.

Toelichting

Artikel 7.2.1 (compenserende waterberging)

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien en langdurige neerslag toe. Neerslag (hemelwater) stroomt vanaf het dakoppervlak van gebouwen en bestrating via een regenpijp of bovengronds naar de openbare riolering. De openbare riolering moet het afstromende hemelwater van veel gebouwen verwerken. De capaciteit van het riool is bij zo'n forse regenbui niet altijd toereikend. Als de riolering het aanbod van hemelwater niet meer aan kan, kan dit tot ernstige wateroverlast leiden en tot schade aan gebouwen of infrastructuur. De gemeente wil dit soort situaties zo veel mogelijk voorkomen.

De gemeente heeft haar visie op de verwerking van hemelwater voor de komende jaren opgenomen in de <citeertitel omgevingsvisie>. Daar staat onder meer in dat het grondgebied van de gemeente zoveel mogelijk 'waterrobuust' en 'klimaatbestendig' moet worden ingericht. De gemeente zamelt bij bebouwing geen regenwater in. De eigenaar van gebouwen en percelen verwerkt het regenwater zelf binnen de perceelgrens, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd. De gemeente stimuleert perceeleigenaren om zelf in actie te komen, onder andere door voorlichting en technisch advies. Deze regel moet als sluitstuk van het proces worden beschouwd. De gemeente zorgt voor een voorziening waarmee regenwater bij hevige buien kan worden verwerkt. Voor echt hevige buien is daarom altijd een openbare voorziening aanwezig waarmee de kans op wateroverlast wordt beperkt.

Via de regel om bij bebouwing een minimale waterbergingscapaciteit van <x> liter per vierkante meter bebouwd oppervlak aan te leggen en in stand te houden, wordt hemelwater langer vastgehouden op eigen terrein. Op die manier wordt de belasting op de openbare riolering geleidelijk aan teruggebracht. Een capaciteit van <x> l per m² betekent dat voor een perceel met een totaal bebouwd oppervlak van 100 m² moet worden voorzien in een vorm

van waterberging met een totale capaciteit van <x> maal 100 liter. De benodigde waterbergingscapaciteit kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Voorbeelden zijn het ingraven van infiltratiekratten of een grindbed, het aanleggen van een verdiept gedeelte in de tuin, het aanleggen van een groen dak of het plaatsen van een of meer regentonnen. Een combinatie van waterbergende voorzieningen is ook mogelijk. Bij het berekenen van het bergende volume van een grindbed moet rekening worden gehouden met het volume dat het grind zelf inneemt. De verplichting om te voorzien in een minimale waterbergingscapaciteit van hemelwater van <x> l per m² geldt voor alle verharding en bebouwing, dus ook voor verharding en bouwwerken die vergunningvrij zijn geplaatst.

Voor het beperken van wateroverlast is het essentieel dat de hemelwaterberging binnen afzienbare tijd na een bui weer beschikbaar is voor het opvangen van de volgende bui. Daarom is in het tweede lid bepaald dat de hemelwaterberging binnen een termijn van <y> uur tot <z> dagen weer beschikbaar moet zijn. Dit kan bijvoorbeeld door de hemelwaterberging als infiltratievoorziening in te richten, zodat het opgevangen water langzaam in de bodem zakt.

Het is niet zo dat het omgevingsplan situaties die niet voldoen aan de waterbergingseis uit het eerste lid zonder meer verbiedt. Er zijn gevallen denkbaar waarin het realiseren van de voorgeschreven hoeveelheid waterberging erg lastig is, of zelfs onmogelijk. Bijvoorbeeld als de doorlatendheid van de bodem slecht is of de grondwaterstand erg hoog is op de (enige) plaats waar een initiatiefnemer waterberging kan realiseren. Een initiatiefnemer kan, in dit soort situaties, in overleg met de gemeente kijken of er een andere geschikte manier is om te zorgen dat de wateroverlast niet toeneemt. De alternatieve maatregelen worden vastgelegd in een omgevingsvergunning op grond van het derde lid.

Bij extreme neerslag die de hoeveelheid van <x> liter per m² te boven gaat, kan gebruik worden gemaakt van de voorziening die de gemeente specifiek voor dit doel heeft aangelegd. Het vierde lid maakt daarmee duidelijk dat de waterberging niet bedoeld is om alle mogelijke regenbuien op te vangen. Dit artikelid geeft invulling aan de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft voor het verwerken van hemelwater, als dat redelijkerwijs niet van de perceeleigenaar kan worden gevergd.

Artikel 7.2.2 (waterbergingsfonds)

Een initiatiefnemer kan de bergingseis in bijzondere gevallen afkopen. De afkoopregeling is bedoeld voor situaties waarin de waterberging echt niet op eigen terrein kan worden gerealiseerd. De afkoopregeling is dus geen regulier alternatief voor berging op eigen terrein.

Als het afkopen van de waterberging wordt toegestaan, zorgt de gemeente er tegen een kostendekkende vergoeding voor dat de vereiste hoeveelheid waterberging buiten het plangebied – maar nog wel in de omgeving van het plangebied – wordt gerealiseerd en onderhouden. De afkoopsom kan de vorm krijgen van een financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning voor afwijken van het omgevingsplan. De regels over de inrichting van het waterbergingsfonds en de hoogte van de afkoopsom worden vastgesteld bij verordening. De mogelijkheid van het verbinden van financiële voorwaarden aan een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan is in verschillende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2006:AY8923). Deze jurisprudentie kan ook worden doorgetrokken naar het omgevingsplan.

Er gelden wel enkele voorwaarden bij het verbinden van een financiële voorwaarde aan een vergunning. Zo moet met de financiële voorwaarde een rechtstreekse bijdrage worden geleverd aan de doelstelling van de wettelijke bepaling waarop de vergunning berust en moet de verlening van de vergunning in het algemeen belang tot het heffen van een geldbedrag noodzakelijk zijn. Ook moet voldoende aannemelijk zijn dat de financiële bijdrage daadwerkelijk zal worden aangewend om te voorzien in de waterbergingsbehoefte van het bouwplan. Tot slot moet er ook geen andere mogelijkheid aanwezig zijn om een tegemoetkoming of compensatie te verlangen. Dit laatste betekent dat burgemeester en wethouders geen financiële voorwaarde in de omgevingsvergunning zullen

stellen als de vereiste waterberging via een exploitatieovereenkomst is geregeld of via exploitatieregels in het omgevingsplan gerealiseerd en gefinancierd kan worden.

Minimaal vloerpeil

Artikel 7.2.3 (voorbeeld 1)

Met het oog op het beperken van de gevolgen van wateroverlast worden op locaties met de functie “...” alleen gebouwen gebouwd waarvan de begane grond vloer op minimaal <x> m boven NAP ligt.

Artikel 7.2.3 (voorbeeld 2)

Met het oog op het beperken van de gevolgen van wateroverlast worden op locaties met de functie “...” alleen gebouwen gebouwd waarvan de begane grond vloer op minimaal <x> cm boven peil ligt.

Toelichting artikel 7.2.3

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien toe. De gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater kunnen dan niet al het gevallen water snel genoeg afvoeren. Dit heeft tot gevolg dat lokaal water op straat komt te staan. Om te zorgen dat dit water niet in gebouwen kan stromen, moet de begane grond vloer van die gebouwen voldoende hoog worden gelegd. In dit artikel is het minimale niveau van de begane grond vloer voorgeschreven.

Maximaal tuinpeil

Artikel 7.2.4

Met het oog op het beperken van de gevolgen van wateroverlast is in het werkingsgebied “berging op maaiveld” het maaiveldniveau van de onbebouwde grond op een afstand van meer dan 1 m vanaf een gebouw niet hoger dan <x> cm onder de begane grond vloer van dat gebouw.

Toelichting artikel 3.7.1

Door klimaatverandering neemt de kans op stortbuien toe. De gemeentelijke voorzieningen voor de verwerking van hemelwater kunnen dan niet al het gevallen water snel genoeg afvoeren. Dit heeft tot gevolg dat lokaal water op straat komt te staan. Om te zorgen dat hierdoor geen schade ontstaat, moet het overtollige water ergens kunnen worden geborgen. Op de locaties binnen het werkingsgebied “berging op maaiveld” kan het water het beste worden geborgen op onbebouwde gronden, zoals tuinen die grenzen aan de weg. Om te zorgen dat het water vanuit de tuin niet het aangrenzende gebouw kan binnenstromen, wordt in dit artikel voorgeschreven dat de tuin (of andere onbebouwde grond) altijd ten minste <x> cm lager moet liggen dan de begane grond vloer van het gebouw. Deze eis geldt voor alle onbebouwde grond op het perceel met een afstand van meer dan 1 m vanaf het gebouw. De zone van 1 m rond het gebouw wordt benut om het hoogteverschil geleidelijk te overbruggen, zodat ook minder validen zonder problemen in en uit het gebouw kunnen komen.

8 Tips voor toepassing

8.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is besproken welke juridische instrumenten de gemeente kan inzetten om maatregelen voor klimaatadaptatie op het gemeentelijk grondgebied goed te regelen. Het bestemmingsplan biedt de meeste mogelijkheden, omdat daarin verschillende typen maatregelen kunnen worden voorgeschreven. Voor waterberging kan worden geconcludeerd dat op dit moment de hemelwaterverordening het meest geschikte juridische instrument is waarmee de gemeente waterberging in alle gevallen kan afdwingen. De hemelwaterverordening kan zowel worden ingezet bij nieuwbouw als bij bestaande bouw. Met maatwerkvoorschriften op grond van bijvoorbeeld het Besluit lozing afvalwater huishoudens of het Activiteitenbesluit milieubeheer kan de gemeente ook waterberging afdwingen, zowel bij nieuwbouw als bij bestaande bouw. Maatwerkvoorschriften zijn echter wel arbeidsintensief, want voor iedere perceeleigenaar moet een afzonderlijk maatwerkvoorschrift worden gesteld. Maatwerkvoorschriften kunnen wel gebruikt worden om de periode te overbruggen totdat er een hemelwaterverordening is vastgesteld. Gebruiksregels in een bestemmingsplan zijn ook een goede manier om waterberging af te dwingen bij nieuwbouw. De regels van een bestemmingsplan kunnen echter niet goed worden gebruikt om waterberging af te dwingen bij bestaande bouw.

Voor wat betreft de situatie bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1-1-2021 is het volgende van belang. In het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat alle bestemmingsplannen (en vergelijkbare besluiten zoals uitwerkingsplannen en beheerverordeningen), plus onder andere een eventuele hemelwaterverordening, samen van rechtswege onderdeel uitmaken van het omgevingsplan. In die zin maakt het dus niet uit of een gemeente er voor kiest om waterberging te reguleren via het bestemmingsplan of via de hemelwaterverordening; in beide gevallen maken de regels over waterberging bij inwerkingtreding van de Ow deel uit van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat.

In het nieuwe omgevingsplan dat de gemeente vaststelt na 1 januari 2021 kunnen maatregelen voor klimaatadaptatie zowel bij bestaande bouw als bij nieuwbouw goed worden geregeld. De beperkingen van het huidige bestemmingsplan vervallen onder de Omgevingswet; het omgevingsplan mag ook actief verplichtingen opleggen aan perceeleigenaren.

8.2 Verhouding tussen regels van de gemeente en het waterschap

De keur en algemene regels van het waterschap kunnen over het algemeen goed worden gebruikt om compenserende waterberging af te dwingen bij nieuwe aanleg van verhard oppervlak. Het waterschap stelt regels over activiteiten met gevolgen voor het watersysteem in de keur en de daarop gebaseerde algemene regels, vrijstellingsregels of uitvoeringsregels. De keur en algemene regels gelden in het hele beheergebied van het waterschap. De keur biedt veelal wel aanknopingspunten voor het stellen van regels over het aanbrengen van verhard oppervlak en de daarbij benodigde compenserende waterberging. Het waterschap geeft met deze regels onder andere invulling aan de norm voor regionale wateroverlast die de provincies hebben geformuleerd in hun waterverordening of omgevingsverordening.

In de keur van het waterschap is vaak een bepaling opgenomen waarin staat dat het verboden is om zonder vergunning meer dan bijvoorbeeld 500 of 1.000 m² verharding aan te brengen. Deze vergunningplicht is ingesteld omdat het aanbrengen van verharding er toe leidt dat neerslag niet meer in de bodem zakt, maar versneld wordt afgevoerd (naar de riolering of naar oppervlaktewater). In de algemene regels is vaak een uitzondering opgenomen op deze vergunningplicht. Er is bijvoorbeeld geen vergunning vereist als de initiatiefnemer extra oppervlaktewater aanlegt of andere voorzieningen aanbrengt, zoals een infiltratiebekken of zeer doorlatende verharding, waardoor het afstromend hemelwater volledig wordt opgevangen. De initiatiefnemer moet dan vaak

wel een melding doen bij het waterschap. Uit de toelichting bij de algemene regels blijkt dan bijvoorbeeld dat met deze regel wordt bedoeld dat er geen hemelwater afstroomt naar het watersysteem (oftewel: volledige berging van al het opgevangen hemelwater). De regels van de keur gelden over het algemeen alleen voor nieuw aan te brengen verharding en niet voor bestaande verharding.

Er is de nodige jurisprudentie over de verhouding tussen de keur en bestemmingsplannen. De algemene lijn daarin is dat de keur, als speciale regeling voor water, voorrang heeft boven het bestemmingsplan. Gemeenten mogen in het bestemmingsplan geen regels opnemen die al op exact dezelfde wijze en met hetzelfde motief in de keur staan. Gemeenten mogen in het bestemmingsplan wel verwijzen naar de keur. Ook mogen gemeenten regels opnemen die overlappen met de regels in de keur, als daar een ander motief aan ten grondslag ligt dan het motief waarmee de regels in de keur zijn opgenomen. Bij het regelen van een compenserende waterberging zijn er daarom mogelijkheden om zowel de keur als het bestemmingsplan in te zetten. Het motief van de keurregels (beperken van versnelde afvoer naar het oppervlaktewater, om zo de norm voor de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem te halen) is immers niet hetzelfde als het motief dat de gemeente heeft (een bepaalde hoeveelheid neerslag kunnen verwerken zonder schade aan huizen en vitale infrastructuur door overbelasting van de gemeentelijke voorzieningen voor hemelwaterverwerking). Bovendien zijn de regels van de keur beperkt tot het aanbrengen van meer dan 500 of 1.000 m² verhard oppervlak; de gemeente wil ook regels stellen aan kleinere oppervlakken.

Als er zowel regels in een bestemmingsplan of hemelwaterverordening staan, als in de keur of algemene regels van het waterschap, kunnen initiatiefnemers geneigd zijn om de waterbergingsvoorzieningen die op grond van de gemeentelijke regels verplicht zijn, ook als compenserende maatregel op grond van de regels van het waterschap te beschouwen. Als het waterschap dat niet wil, zal het dat expliciet moeten bepalen. Een goede reden om als waterschap niet (of niet volledig) te willen vertrouwen op alternatieve bergingsmaatregelen, is dat berging in de vorm van bijvoorbeeld infiltratiekratten niet dezelfde zekerheid bieden als compenserende berging in het oppervlaktewater. Een infiltratiekrat heeft geen extra buffercapaciteit; als hij vol is, wordt er geen water meer geborgen. Compenserende berging in de vorm van extra oppervlaktewater heeft wel een extra bergingscapaciteit, doordat er bij verdere stijging van het waterpeil meer water wordt geborgen. Bovendien heeft extra gegraven oppervlaktewater ook positieve effecten op de totale waterstructuur en de ecologie. Om deze redenen zou het waterschap in de regels (of in vergunningvoorschriften) kunnen opnemen dat compenserende waterberging altijd ten minste voor x % in de vorm van extra oppervlaktewater wordt gerealiseerd.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit van nog groter belang, omdat art. 4.7 Ow aan initiatiefnemers in principe de mogelijkheid geeft om een gelijkwaardige maatregel aan te vragen, als een bepaalde maatregel is voorgeschreven. Voor het nieuwe stelsel is het daarom van belang dat het waterschap vastlegt (bijvoorbeeld in een beleidsregel) in hoeverre het alternatieve bergingsvoorzieningen beschouwt als gelijkwaardige maatregel.

8.3 Overgangsrecht voor de Omgevingswet

Zoals gezegd, moet de gemeenteraad op grond van artikel 2.4 Ow voor het gehele grondgebied één omgevingsplan vaststellen, dat de regels over de fysieke leefomgeving binnen de gemeente bevat. Volgens artikel 4.1 Ow kunnen in het omgevingsplan regels worden opgenomen over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ook het waterschap moet alle regels over de fysieke leefomgeving integreren in één document: de waterschapsverordening. De waterschapsverordening omvat o.a. de huidige keur en de daarop gebaseerde vrijstellingsregels of nadere regels. In vergelijking met het omgevingsplan van de gemeente zijn de wijzigingen voor het waterschap beperkt.

Het wordt niet van gemeenten en waterschappen verwacht dat zij direct bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een nieuw, gemeentedekkend omgevingsplan of een nieuwe waterschapsverordening vaststellen. De overgangstermijn voor gemeenten is acht jaar vanaf 2021. De waterschappen krijgen hiervoor twee jaar de tijd. In

het overgangsrecht van art. 11.6 van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat alle bestemmingsplannen (en vergelijkbare besluiten zoals uitwerkingingsplannen en beheerverordeningen), plus onder andere een eventuele hemelwaterverordening, samen onderdeel uitmaken van het omgevingsplan dat bij iedere gemeente van rechtswege ontstaat. In die zin maakt het dus niet uit of een gemeente er voor kiest om waterberging te reguleren via het bestemmingsplan of via de hemelwaterverordening; in beide gevallen maken de regels over waterberging bij inwerkingtreding van de Ow deel uit van het omgevingsplan. Gemeenten moeten vervolgens binnen acht jaar een omgevingsplan vaststellen dat volledig voldoet aan de eisen van de Ow, waarbij zij het omgevingsplan dat van rechtswege is ontstaan kunnen aanpassen en de andere gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving (zoals een kapverordening, erfgoedverordening etc.) moeten integreren.

De algemene rijksregels over lozingen van hemelwater keren niet terug. Het Rijk beperkt zich in het nieuwe stelsel bij het stellen van algemene regels tot de meest milieubelastende activiteiten, en daar behoort het lozen van hemelwater niet toe. De regels over lozen van hemelwater worden daarom voortaan volledig door de decentrale overheden gesteld: door de gemeente in het omgevingsplan voor zover het betreft het lozen op de bodem of in de riolering, en door het waterschap in de waterschapsverordening voor zover het betreft het lozen in het oppervlaktewater. Maar ook hiervoor geldt dat niet van de gemeenten en waterschappen wordt verwacht dat zij direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet regels vaststellen over het lozen van regenwater. De overgangsrechtelijke oplossing hiervoor is de zogeheten “bruidsschat”: bestaande algemene rijksregels die vervallen, worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan alle omgevingsplannen en aan alle waterschapsverordeningen toegevoegd. Het omgevingsplan en de waterschapsverordening bevatten dus bij inwerkingtreding ook de huidige rijksregels over het lozen van hemelwater, inclusief de zorgplicht en de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

8.4 Veel gestelde vragen over vergunningverlening, toezicht en handhaving

1. Moet de omgevingsdienst bij het verlenen van een bouwvergunning toetsen aan de waterbergingseis in een bestemmingsplan?

Omgevingsdiensten voeren hun taken altijd in opdracht van de gemeente of de provincie uit. Zij zijn dus geen eigen bestuurslaag met aparte bevoegdheden. Indien een gemeente de vergunningverlening op basis van het bestemmingsplan heeft overgedragen aan de omgevingsdienst, moet de omgevingsdienst bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen ook toetsen aan de waterbergingseis die in het bestemmingsplan is opgenomen. Het is vaste jurisprudentie dat zowel de bouwregels als de gebruiksregels van het bestemmingsplan toetsgrond zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen.

2. Wie is bevoegd om een maatwerkvoorschrift te stellen op grond van het Besluit lozing afvalwater huishoudens?

Hemelwater mag op grond van het Besluit lozing afvalwater huishoudens op oppervlaktewater, op de bodem en in een openbaar riool worden geloosd. De gemeente is bevoegd gezag voor lozen op de bodem en in een openbaar riool. Maatwerkvoorschriften die gaan over het bergen van water dat vervolgens vertraagd wordt geloosd op de bodem of in een openbaar riool worden dus door de gemeente gesteld. Sommige gemeenten hebben deze taak bij de omgevingsdienst belegd. Lozen op het oppervlaktewater behoort tot het takenpakket van het waterschap. De regels hiervoor staan in de keur. Voorschriften die gaan over het bergen van water dat vervolgens vertraagd wordt geloosd op het oppervlaktewater worden dus door het waterschap gesteld in bijvoorbeeld een watervergunning op grond van de keur.

3. Wie is bevoegd tot handhaving van de hemelwaterverordening?

In de hemelwaterverordening is een bepaling opgenomen dat bij besluit van het college aan te wijzen personen of groepen van personen zijn belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen die bij of krachtens de verordening gesteld. Dit kunnen medewerkers van de gemeente zelf zijn, maar ook medewerkers van de omgevingsdienst. Indien de gemeente de gehele handhavingstaak op grond van de hemelwaterverordening heeft overgedragen aan de omgevingsdienst, is deze bevoegd tot alle handhavingsaspecten in het kader van de hemelwaterverordening.

4. Is de gemeente verplicht om mee te werken aan het afkopen van een waterbergingseis in het bestemmingsplan?

De afwijkmogelijkheid voor waterberging zoals die in de voorbeeldregels voor het bestemmingsplan is opgenomen, is een zogenaamde binnenplanse afwijkvergunning. Op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 1° Wabo kan deze vergunning alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking. In het bestemmingsplan is opgenomen dat B&W deze binnenplanse afwijkvergunning alleen verlenen als de aanleg van de waterberging redelijkerwijs niet mogelijk is. B&W kunnen dus een afweging maken of de initiatiefnemer inderdaad de waterberging niet kan realiseren. Als dat het geval is, dan zijn B&W bevoegd om een financiële voorwaarde aan de omgevingsvergunning te verbinden. Die financiële voorwaarde houdt in dat de waterberging wordt afgekocht. Het is op grond van het bestemmingsplan niet verplicht om deze afkoopregeling te gebruiken, het is een bevoegdheid (B&W *kunnen* een financiële voorwaarde verbinden aan de vergunning). Als het mogelijk is om op een andere manier te zorgen dat er geen onacceptabele wateroverlast ontstaat, dan kunnen B&W afzien van een financiële voorwaarde in de vergunning. Bijvoorbeeld als er in de omgeving al veel andere maatregelen worden genomen, waardoor de kans op wateroverlast voldoende wordt beperkt.

5. Is het verstandig om de maatregelen voor klimaatadaptatie ook juridisch vast te leggen voor openbaar terrein?

Het is niet verplicht om klimaatadaptatiemaatregelen, die de gemeente zelf gaat nemen op openbaar terrein, vast te leggen via de regels in een bestemmingsplan of hemelwaterverordening. In de jurisprudentie over bestemmingsplannen is bepaald dat het voldoende is als de gemeente heeft verklaard maatregelen te nemen en daadwerkelijk in staat is om die maatregelen te nemen. Een reden om dergelijke maatregelen toch juridisch bindend vast te leggen in een bestemmingsplan of hemelwaterverordening kan liggen in de beeldvorming. Particulieren die onwillig zijn om bijvoorbeeld waterberging op hun eigen perceel aan te leggen, kunnen er over vallen dat de gemeente zichzelf “bevoordeelt” door de verplichtingen niet van toepassing te verklaren op de terreinen waar zij zelf verantwoordelijk voor is.

6. Kan de gemeente privaatrechtelijke instrumenten inzetten als middel om de bekendheid van publiekrechtelijke regels en de bewustwording over de eigen verantwoordelijkheid van particulieren voor het regenbestendig maken van de stad te vergroten?

Ja, dat kan. Dan wordt het privaatrecht niet ingezet voor juridische afdwingbaarheid maar specifiek voor communicatieve doeleinden. Dit kan plaatsvinden tegelijk en naast de regels in bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een hemelwaterverordening. Een reden om dat te doen is bijvoorbeeld dat overeenkomsten met projectontwikkelaars al vroeg in het proces gesloten kunnen worden, nog voor er een bestemmingsplan wordt vastgesteld. Projectontwikkelaars worden zo direct bij de start van gebiedsontwikkeling gestimuleerd om klimaatbestendigheid in het ontwerp te betrekken. Er is de nodige jurisprudentie over de keuze van de overheid tussen het privaatrecht en het publiekrecht bij de behartiging van haar belangen, de zogeheten tweewegenleer of doorkruisingsleer. Onder meer op grond van de rechtsbeschermingsmogelijkheden van burgers kan worden geconcludeerd dat een

privaatrechtelijk instrument de toepassing van een publiekrechtelijk instrument soms op onaanvaardbare wijze kan doorkruisen en daardoor niet ingezet mag worden. Bij de inzet van privaatrechtelijke instrumenten als communicatiemiddel speelt dit echter minder of niet.

7. Wat moet er over klimaatadaptatie minimaal in het GRP staan om juridische instrumenten te kunnen inzetten?

Het GRP moet in ieder geval de visie van de gemeente op de zorgplicht voor de inzameling en verwerking van hemelwater bevatten, mede in relatie tot de verwachting dat er in de toekomst steeds zwaardere buien zullen vallen. Die visie beschrijft enerzijds wat de gemeente van particuliere perceeleigenaren verwacht, en anderzijds wat het doel is dat de gemeente nastreeft voor de verwerking van hemelwater en welke rol zij daar zelf in speelt. Pas daarbij op met uitspraken zoals “water in gebouwen moet ten allen tijde worden voorkomen”. Een dergelijke uitspraak kan de gemeente niet waarmaken, het kan altijd een keer zo hard regenen dat schade aan gebouwen onvermijdelijk is.

Naast de visie op de hemelwaterzorgplicht zou de gemeente ook haar sturingsfilosofie moeten beschrijven. Als de gemeente juridisch bindende regels wil stellen, dan is het aan te raden om dat aan te kondigen in het GRP. Zo kan bij de vaststelling van het GRP in de raad de discussie in samenhang worden gevoerd: welke doelen streeft de gemeente na en met welke middelen (waaronder juridische middelen) wordt dit doel bereikt.

In het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht is het GRP niet langer een verplicht programma. De gemeente is wel verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. De bovengenoemde hoofdlijnen zouden in die omgevingsvisie moeten worden opgenomen. Voor de uitwerking van het beleid en de te nemen maatregelen kan de gemeente een (vrijwillig) water- of rioleringsprogramma – of natuurlijk een klimaatprogramma – vaststellen.

8. Wat is de juridische situatie als een perceeleigenaar zijn tuin ophooft en de burens daardoor wateroverlast krijgen?

De schade die een perceeleigenaar veroorzaakt bij de burens door het ophogen van zijn tuin, valt onder het privaatrecht. Dit is een onrechtmatige daad. Art. 5:39 Burgerlijk Wetboek bepaalt: “De eigenaar van een erf mag niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen door wijziging te brengen in de loop, hoeveelheid of hoedanigheid van over zijn erf stromend water of van het grondwater, dan wel door gebruik van water dat zich op zijn erf bevindt en in open gemeenschap staat met het water op eens anders erf.” Als een perceeleigenaar zijn tuin ophooft en er daardoor water naar de burens stroomt, wijzigt hij de loop van het water en is hij aansprakelijk voor de schade die daaruit ontstaat.

De gemeente is in principe geen partij in een dergelijke situatie. De perceeleigenaren moeten er onderling uitkomen en kunnen zo nodig naar de burgerlijke rechter stappen.