

Bijlage VI

Handreiking uitwerking kostenveroorzakingsbeginsel ex Nationaal Bestuursakkoord water

Inleiding

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (medio 2003) zijn de volgende afspraken overeengekomen tussen VNG, Unie van waterschappen, IPO en het Rijk:

Artikel 10 Kostenveroorzakingsbeginsel

1. Waterschap en gemeente dragen zorg voor de uitvoering van de regionale en stedelijke wateropgave. Hierbij wordt uitgegaan van het kostenveroorzakingsbeginsel. Dit houdt in dat bij nieuwe ontwikkelingen de kosten met betrekking tot reguliere waterbergende vermogen van het gebied voor rekening komen van de planexploitatie, tenzij het waterbergend vermogen in de uitgangssituatie niet op orde was. Deze laatstgenoemde kosten zijn voor rekening van de betreffende waterbeheerder(s).
2. Indien geen sprake is van een wijziging van het bestemmingsplan is een tekort aan regulier waterbergend vermogen voor rekening van het waterschap.
3. Indien bij herstructureringsplannen het oppervlak aan verharding niet toeneemt, en het waterschap in het verleden tegen de mate van verharding geen bezwaar heeft gemaakt, zijn de kosten in principe voor het waterschap.

In overleg tussen VNG en Unie is vervolgens geconstateerd dat voor een succesvolle toepassing van deze afspraken een nadere verheldering nodig is. In de bijlage is aangegeven welke vragen uit de praktijk mede aanleiding waren voor deze nadere uitwerking.

In deze handreiking komen de volgende punten aan de orde:

1. Optimalisering van de maatschappelijk kosten vergt een gezamenlijke aanpak
2. Welke situaties zijn er te onderscheiden
3. Hoe is de taakverdeling in het stedelijk gebied
4. Wie betaalt wat als er niets veranderd in het stedelijke gebied
5. Wie betaalt wat bij een stedelijke uitbreiding
6. Wie betaalt wat bij herstructurering van het bestaand stedelijke gebied
7. Hoe te handelen bij conflict situaties
8. Hoe verder ná de handreiking

1. Optimalisering van de maatschappelijk kosten vergt een gezamenlijke aanpak

1.1 Waterschap en gemeente streven bij het op orde brengen van het watersysteem samen naar kostenoptimalisatie ten behoeve van de burger via een procesaanpak voor planontwikkeling en uitvoering. Dit betekent dat waterschap en gemeente in een vroegtijdig stadium met elkaar om de tafel gaan en het meest kosteneffectieve scenario bepalen voor het op orde brengen van het watersysteem. Enerzijds gaat het daarbij om extra waterbergend vermogen (ruimte voor water) op een andere manier met regenwater omgaan en de rioleringscapaciteit. Anderzijds gaat het daarbij om de inrichting van de openbare ruimte.

1.2 Het meest kosteneffectieve scenario betekent in de praktijk dat een waterclaim - zoveel als mogelijk- in de openbare ruimte zal worden gerealiseerd. Eerste voorkeur hierbij is deze oplossing binnen het plangebied te vinden. Indien dit niet kostenoptimaal is dan zal ook naar een oplossing buiten het plangebied worden gezocht. De eventuele compensatie zal ook onderdeel moeten uitmaken van de planontwikkeling.

1.3 Op basis van de bereikte overeenstemming tussen gemeente en waterschap over de kosteneffectieve aanpak van de waterproblematiek en de inrichting van de openbare ruimte, kunnen vervolgens op basis van de punten 4 tot en met 6 financiële afspraken tussen gemeente en waterschap

worden gemaakt. Uitgangspunt is daarbij dat in goed onderling overleg en door wederzijdse openheid ook hierbij de gezamenlijke aanpak door gemeente en waterschap voorop staat.

2. Welke situaties zijn te onderscheiden

2.1 Kern van Waterbeheer 21^e eeuw is om het watersysteem duurzaam te maken en te houden, ook voor de toekomst. Dit betekent enerzijds dat daar waar het systeem niet op orde is, het op orde gebracht moet worden (men zou kunnen spreken over saneringssituaties naar analogie van bodemsanering). Anderzijds moet er bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voor gezorgd worden dat dit van meet af aan inclusief een duurzaam watersysteem is.

2.2 Daarbij is het van belang aan te geven vanaf wanneer sprake is van 'nieuwe ontwikkelingen'. Met andere woorden: vanaf welk moment mag de maatschappij er vanuit gaan dat de overheden operationeel sturing konden geven aan het nieuwe gedachtegoed van waterbeheer 21^e eeuw. Voor gemeenten en waterschappen is daarbij het ter beschikking hebben en kunnen toepassen van de watertoets bepalend. In relatie tot de startovereenkomst van het Nationaal bestuursakkoord markeren we de bewustwording dat een ander manier van omgaan op 1998 en het toepassen van het instrumentarium met ingang van 2001.

2.3 Elk watersysteem krijgt een normering (aan welke eisen moet dit systeem voldoen wanneer is sprake van wateroverlast). Nu zijn we nog niet zover. In de periode 2003-2006 worden alle watersystemen door de waterschappen getoetst aan zogenaamde werknormen. Daarvan wordt voorlopig uitgegaan. Niet voldoen aan de werknorm houdt in dat in overleg tussen waterschap en gemeente wordt bezien welke maatregelen (combinaties van vasthouden, bergen en afvoeren) noodzakelijk zijn om wél aan de werknormen te voldoen. Dit is het eerste onderscheidende criterium voor beantwoording van de vraag: voldoet het watersysteem.

2.4 De tweede onderscheidende parameter ten aanzien van het duurzaam maken en houden van het stedelijk watersysteem is de omvang/afname van het verharde oppervlak. Als dit toeneemt zal ook het waterbergend vermogen moeten toenemen.

2.5 We onderscheiden de volgende situaties van stedelijke ontwikkelingen:

- a. Er zijn géén ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied. De bestaande situatie blijft gehandhaafd, het verhard oppervlak neemt niet toe of af. In deze situatie is er veelal sprake van z.g. conserverende bestemmingsplannen.
- b. Er zijn uitbreidingen van het stedelijk gebied (zg. uitleggebieden). De functie van een gebied verandert (bijvoorbeeld landelijk gebied wordt stadswijk) en het verharde oppervlak neemt dus toe.
- c. Er is sprake van herstructurering van het bestaande stedelijk gebied. De functies kunnen hierbij wijzigen en/of de ordening ervan. Hierbij kan het verharde oppervlak gelijk blijven danwel toe- of afnemen.

3. Hoe is de taakverdeling in het stedelijk gebied

3.1 Het waterschap is verantwoordelijk voor inrichting, beheer en onderhoud van oppervlaktewater, oevers en tot het watersysteem behorende kunstwerken. De eigendom van oppervlaktewater, oevers en kunstwerken (met uitzondering van waterstaatkundige werken die veelal in eigendom zijn van waterschappen) in stedelijk gebied blijft in principe bij de gemeente die voor het gebruik geen jaarlijkse kosten in rekening brengt. Extra eisen (bijvoorbeeld uit oogpunt van de gewenste kwaliteit van de inrichting van de leefomgeving) zijn de verantwoordelijkheid van de gemeente.

3.2 Voor het omgaan met te verwijderen baggerspecie in het stedelijke gebied wordt verwezen naar de VNG/Unie handreiking Uitgangspunten Waterbodems in bebouwd gebied.

3.3 Bij de inrichting wordt uitgegaan van een nader te omschrijven in de stedelijke omgeving redelijke aard van inrichting voor oppervlaktewater en oevers. In die nadere omschrijving is het besef leidend dat in een stedelijke omgeving kades/duikers en andere relatief dure elementen vanuit waterstaatkundige optiek de enige manier kunnen zijn om het watersysteem op orde te brengen/houden waar overigens door hogere bebouwingsdichtheid ook relatief hogere inkomsten tegenover staan.

Indien de gemeente extra kwaliteitseisen stelt aan het watersysteem zijn de meerkosten voor de gemeente.

4. Wie betaalt wat als er niets verandert in het stedelijke gebied

- 4.1 Als het waterbergend vermogen in de bestaande toestand WB21-proof is (voldoet aan de norm/werknorm), hoeft er geen extra bergend vermogen te worden gecreëerd.
- 4.2 Als het waterbergend vermogen in de bestaande toestand niet WB21-proof is, moet er extra bergend vermogen te worden gecreëerd ('sanering'). Partijen volgen daarbij de proces aanpak onder 1. De kosten in deze situatie zijn voor rekening van het waterschap (zie ook 4.5).
- 4.3 Een uitzondering hierop is de situatie dat de waterschappen in het verleden bezwaar hebben gemaakt tegen de mate van verharding bij het tot stand komen van de bestaande situatie. De uitzondering is van toepassing indien:
 - het gaat om een situatie die na 1 januari 1998 is ontstaan (omdat vanaf die datum bij partijen een toegenomen bewustzijn van de waterproblematiek verwacht mocht worden) én
 - het waterschap in het kader van het artikel 10 BRO-overleg bezwaar naar voren heeft gebracht.Indien de uitzonderingssituatie van toepassing is vindt overleg plaats tussen gemeente en waterschap over een redelijke kostenverdeling, mede gelet op de geschiedenis van de casus (zoals het verloop van de bestemmingsplanprocedure) en de inhoud van het gevoerde overleg tussen gemeente en waterschap.
- 4.4 Indien er sprake is van een nog niet herpolderd gebied en het waterschap daardoor niet in de positie was om in artikel 10 BRO-overleg bezwaar te maken (omdat pas vanaf 2001 dit instrumentarium voor het waterschap beschikbaar was) , wordt aan dat criterium voor de uitzonderingssituatie in 4.3 voorbij gegaan. In dat geval vindt overleg plaats tussen gemeente en waterschap over een redelijke kostenverdeling.
- 4.5 Waar mogelijk stelt de gemeente grond in de vigerende openbare ruimte om niet ter beschikking mits dit past binnen het ruimtelijk beleid van de gemeente en de gemeente geen kosten hoeft te maken voor compensatie of verplaatsing van voorzieningen. Indien aanvullend andere gronden ter beschikking moeten komen, komen de kosten voor rekening van het waterschap.

5. Wie betaalt wat bij een stedelijke uitbreiding

- 5.1 Voor uitleggebieden worden de grondkosten en de inrichtingskosten van het watersysteem toegerekend aan de planexploitatie. Het beheer van het watersysteem (inclusief de beheerskosten) valt onder de verantwoordelijkheid van het waterschap. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het watersysteem bij de vorige gebruiksbestemming op orde is. Zo niet dan komt dit deel van de grondkosten en de inrichtingskosten ten laste van het waterschap.

6. Wie betaalt wat bij herstructurering van het bestaand stedelijke gebied

- 6.1 Bij toename van het verharde oppervlak na herstructurering geldt voor het deel van de toename het gestelde onder 5. Voor zover de uitgangssituatie niet WB21 proof was zijn de kosten (grond- en inrichtingskosten) voor het op orde brengen voor rekening van het waterschap (zie het gestelde onder 4).
- 6.2 De gemeente stelt daartoe de nieuwe grondprijs vast op basis van het overeengekomen meest kosteneffectieve scenario (boekwaarde vermeerderd met de verwervingskosten en de sloopkosten en verminderd met de opbrengst).
- 6.3 Indien het verhard oppervlak niet toeneemt na herstructurering, geldt het gestelde onder punt 4.2.

7. Hoe te handelen bij conflict situaties

- 7.1 Mochten op basis van bovenstaande afspraken gemeente en waterschap niet tot overeenstemming komen dan is inschakeling van een commissie van advies of de provincie nodig. Door Unie en VNG zal een commissie van adviseurs worden ingesteld, waar partijen een uitspraak kunnen vragen over bv. geschillen m.b.t. kostenoptimalisatie of kostentoerekening. De commissie adviseert aan gemeente en waterschap. Zo'n commissie kan ook uitspraken doen over andere trajecten

waar gemeente en waterschap elkaar tegenkomen (bv. afvalwaterakkoord, kosten achterstallig onderhoud bij overdracht beheer oppervlaktewater etc.). Bij de instelling van deze commissie wordt de exacte taakopdracht bepaald. Een alternatieve mogelijkheid is om te bezien of mediation als instrument kan worden gehanteerd.

8. Hoe verder ná de handreiking

- 8.1 Unie en VNG realiseren zich dat al werkende weg ervaring met bovenstaande spelregels zal moeten worden opgedaan. In 2007 zal daartoe een evaluatie worden uitgevoerd. Daarbij zal ook het oordeel een externe deskundige(n) op het gebied van grondexploitatie/aanpassingen watersysteem worden betrokken.
- 8.2 Unie en VNG gaan na hoe ervaringen uit de praktijk met het gebruik van deze handreiking in de tussentijd kunnen worden verspreid onder waterschappen en gemeenten.

Bijlage

Vragen uit de praktijk n.a.v. art 10 Nationaal Bestuursakkoord Water

– Verantwoordelijkheid waterschap en niet wijzigen bestemmingsplan

Hoe in de praktijk om te gaan met de formulering '*geen sprake van een wijziging van het bestemmingsplan*' (art. 10.8) in bestaand stedelijk gebied? Wordt hiermee bedoeld geen verandering in de huidige situaties? Bovendien lijkt in dit onderdeel een spanning te zitten met artikel 10.9, omdat artikel 10.8 verwijst naar het waterschap als kostendrager en artikel 10.9 verschillende mogelijkheden open houdt.

– Verantwoordelijkheid waterschap in relatie tot voorgeschiedenis

Hoe om te gaan met de constatering '*tenzij het waterbergend vermogen in de uitgangssituatie niet op orde was.*' (art. 10.7) in situaties waarbij de huidige waterbeheerder of zijn rechtsvoorganger geen directe zeggenschap over de ontstane situaties, bijvoorbeeld in ontpolderd gebied, heeft gehad? Hoe om te gaan met het feit dat bewijzen met betrekking tot de constatering: '*en het waterschap in het verleden tegen de mate van verharding geen bezwaar heeft gemaakt*' niet altijd aantoonbaar gemaakt kunnen worden? Het verslag van een vergadering waar afspraken zijn gemaakt, is bijvoorbeeld niet meer beschikbaar.

– Verantwoordelijkheid bij herstructurering stedelijk gebied

Hoe wordt art. 10.8 en art. 10.9 toegepast voor situaties in het stedelijk gebied?

Herstructureringsplannen in het stedelijk gebied kunnen divers van aard zijn en mogelijkheden om waterberging uit de grondexploitatie te financieren doen zich soms wel en soms niet voor.