

Overheidsaansprakelijkheid; reikwijdte zorgplicht Waterschap; beleidsvrijheid

HR 19 november 1999, RvdW 1999, 180 C
De Haas e.a. / Waterschap De Dommel

[verschenen in: Aansprakelijkheid en Verzekering 2000/1, p. 18-21]

Inleiding

Deze zaak betreft kort gezegd de vraag of een waterschap aansprakelijk kan worden gehouden op grond van art. 6:162 BW voor overstromingen in een rivierdal, wanneer deze overstromingen zouden zijn uitgebleven indien de betreffende rivier zou zijn “genormaliseerd” (door bijvoorbeeld kanaliseringsmaatregelen) of uitgebaggerd. Het juridisch kader voor beoordeling van deze vraag kan worden gevonden in het arrest *Waterschap Bargerbeek/Juurlink* (1981), recentelijk bevestigd in *Waterschap West-Friesland/Kaagman* (1999).¹

In *Waterschap Bargerbeek/Juurlink* ging het om de vraag of en in welke gevallen een waterschap aansprakelijk kan worden gesteld voor schade aan gewassen door het onder water lopen van een laag gelegen stuk grond binnen het gebied van dat waterschap, als gevolg van het door plantengroei verstoep raken van een sloot waarvan het onderhoud bij het waterschap berust. De Hoge Raad oordeelde dat een waterschap niet het uitblijven van overstromingen dient te garanderen op grond van het enkele feit dat een bepaald water in onderhoud is bij dit waterschap. De vraag hoe ver de onderhoudsplicht van het waterschap strekt hangt in dergelijke gevallen af van verschillende factoren.² En van deze factoren gaf de Raad een niet-uitputtende opsomming. In de woorden van de Hoge Raad heet het: [19]

“Hoever de onderhoudsplicht van het Waterschap gaat ter vermindering van het onder water lopen van laag gelegen gronden door verstopping van waterwegen, hangt van verschillende factoren af, zoals in het bijzonder: a. het aantal, de aard en de lengte van de waterwegen waarvan het onderhoud ten laste van het waterschap komt, b. het aantal gronden binnen het gebied van het Waterschap, waarvan het Waterschap weet of behoort te weten dat zij door hun lage ligging bijzonder kwetsbaar zijn voor wateroverlast, c. de middelen – financiële en andere – die het Waterschap voor het nakomen van zijn verplichtingen ten dienste staan, d. in hoeverre de aan het lage peil van de betreffende grond verbonden bezwaren (mede) veroorzaakt zijn door de eigenaar of gebruiker van die grond. Welke betekenis aan deze en dergelijke factoren in een gegeven geval moet worden toegekend, zal veelal slechts met behulp van deskundigen kunnen worden vastgesteld, terwijl dienaangaande een zekere marge van beleidsvrijheid aan het Waterschap niet kan worden ontzegd.”

In *Waterschap West-Friesland/Kaagman* bevestigde de Hoge Raad deze regel. De onrechtmatigheid van de gedraging van het waterschap West-Friesland werd overigens niet gevonden in verzaking van de onderhoudsplicht, maar in het niet (adequaat) reageren op klachten over het hoge waterpeil. Voor dat geval besliste de Hoge Raad dat het waterschap adequaat op klachten als de onderhavige dient te reageren door naar aanleiding van die klacht een onderzoek in te stellen en zo nodig, afhankelijk van de uitkomst daarvan, de noodzakelijke en mogelijke maatregelen te treffen. Ook in dat verband komt aan het waterschap een zekere beleidsvrijheid toe.

¹ HR 9 oktober 1981, NJ 1982, 332 nt. CJHB, AB 1982 nt. JGS, resp. HR 8 januari 1999, NJ 1999, 319 nt. ARB, AB 1999, 206 nt. ThGD, NTBR 1999/7, p. 232 e.v. nt. A. van Hall (*Waterschap West-Friesland/Kaagman*).

² Aldus geeft HR 8 januari 1999 ongeveer de essentie van HR 9 oktober 1981 weer.

Feiten en procesverloop

In het arrest *De Haas e.a. / Waterschap De Dommel* gaat het om overstromingen van landerijen van De Haas en negentien anderen. Het betreft goeddeels grasland. Het verwijt van De Haas c.s. aan het adres van waterschap De Dommel komt er op neer dat het waterschap een falend beleid zou hebben gevoerd ter voorkoming van overstromingen van de Dommel, door niet het beheer en onderhoud van de rivier aan te passen aan het toenemend aantal lozingen op deze rivier. Het waterschap had in de ogen van De Haas c.s. ingrijpende maatregelen tot “normalisatie” van de Dommel moeten treffen (waaronder structurele kanaliseringsmaatregelen) en/of had tot uitbaggering moeten overgaan. Het verweer van het waterschap komt er op neer dat twee factoren het waterpeil goeddeels bepalen: de hoeveelheid neerslag en de planologische inrichting van het stroomgebied. De eerste factor heeft het waterschap helemaal niet in de hand; het tweede slechts in beperkte mate, aangezien planologische besluitvorming goeddeels in handen van andere overheidslichamen is.

Rechtbank en Hof wijzen de vordering van De Haas c.s. af. Het Hof gaat er veronderstellenderwijs van uit dat de kans op overstromingen inderdaad door “niet-natuurlijke” oorzaken is toegenomen. Maar ook dan valt het waterschap geen onrechtmatige daad te verwijten, noch wat betreft de (nagelaten) beheersmaatregelen noch wat betreft het onderhoud. Wat betreft de beheersmaatregelen overweegt het Hof onder meer dat kanaliseren geen optie meer bleek te zijn omdat de noodzakelijke medewerking van andere overheidslichamen door inmiddels gewijzigd planologisch en ecologisch inzicht zeker zou uitblijven; het waterschap had daarom op redelijke gronden dat “beleidspad” verlaten.³ Het Hof slaat daarbij ook acht op de omstandigheid dat een nadeelcompensatieregeling (een “uitkoopregeling”) bestaat ten behoeve van getroffen belanghebbenden.

Over de gestelde plicht om tot uitbaggering over te gaan overweegt het Hof kort gezegd het volgende: enerzijds bestaan de overstroomde landerijen goeddeels uit grasland, brengen de overstromingen geen gevaar voor personen, woningen of meerjarige gewassen met zich, behoren overstromingen van oudsher tot de normale risico's van exploitanten van gronden nabij de rivieroever, en is het achterblijven van vervuild slib al jaren “gewoon”, terwijl anderzijds het uitbaggeren op ernstige financiële en milieutechnische bezwaren stuit en eventuele uitbaggering geen garantie tegen overstromingen oplevert. Deze omstandigheden voeren het Hof tot de slotsom dat de beslissing om de rivier niet uit te baggeren, evenmin onrechtmatig is.

De Hoge Raad concludeert allereerst dat het Hof in zijn beslissing terecht tot uitgangspunt heeft genomen dat de reikwijdte van de onderhouds- en beheersverplichtingen van het waterschap mede afhangt van de financiële en andere middelen die het waterschap ten dienste staan, en dat het waterschap dienaangaande een zekere beleidsvrijheid niet kan worden ontzegd. Deze frase klinkt bekend, en de Hoge Raad verwijst ook inderdaad naar de in de inleiding genoemde arresten van 1981 en 1999. Vervolgens laat de Hoge Raad het oordeel van het Hof op alle punten in stand, aangezien het niet blijkt geeft van onjuiste rechtsopvattingen en evenmin onbegrijpelijk is en, verweven als het is met waardering van feiten, overigens niet op juistheid kan worden getoetst.

Een verdere klacht in cassatie wil de stelling ingang doen vinden dat het beleid van het waterschap onrechtmatig was, mede omdat de belanghebbenden onevenredige schade leden en aan hen onvoldoende financiële compensatie voor de overstromingen was geboden. Ook deze klacht faalt. Het Hof had namelijk beslist dat het bestaan van de betreffende compensatieregeling eraan bijdroeg dat geen sprake was van onevenredige schade. Dat oordeel is evenmin onbegrijpelijk.

³ Zie r.o. 4.3 arrest Hof, met verwijzing naar r.o. 4.7 vonnis Rb.

Commentaar

Waterschappen zijn onder meer belast met de zorg voor waterkering of waterhuishouding (art. 1 Waterschapswet).⁴ Maar dat betekent niet zij droge voeten garanderen. Het betekent ook niet dat zij koste wat [20] kost moeten overgaan tot uitbaggeren, normalisatie, kanalisatie en wat dies meer zij. Zelfs al zouden bepaalde overstromingen voorkomen kunnen worden door een ander beleid dan het in werkelijkheid gevoerde beleid, dan nog brengt dat enkele feit niet aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad met zich. Het Hof overweegt in deze zaak (r.o. 4.5) naar mijn mening terecht dat de vraag of het waterschap in haar plicht is tekortgeschoten, slechts beoordeeld kan worden aan de hand van de concrete omstandigheden en met afweging van de diverse betrokken belangen.

Zowel Drupsteen als Bloembergen in hun annotaties onder *Waterschap West-Friesland/Kaagman* geven een andere visie op aansprakelijkheid van waterschappen. Drupsteen suggereert bijvoorbeeld dat *Waterschap Bargerbeek/Juurlink* in bepaalde opzichten achterhaald zou kunnen zijn. Hij stelt dat wanneer schade optreedt als gevolg van nalatigheid in het onderhoud van een sloot de onderhoudsplichtige daarvoor aansprakelijk is:

“Het gaat hier om elementaire verplichtingen van een waterschap als onderhoudsplichtige en het zou mij nu te ver gaan om daarbij in aanmerking te nemen hoeveel sloten het waterschap in onderhoud heeft, of er veel of weinig kwetsbare laag gelegen gronden zijn en wat de omvang van de financiële middelen van het waterschap is die voor dit onderhoud beschikbaar zijn”.

Als Drupsteen hiermee bedoelt te zeggen dat een waterschap per definitie aansprakelijk is wanneer overstroming had kunnen worden voorkomen door grondiger onderhoud van de betreffende waterweg, dan geeft de onderhavige uitspraak van de Hoge Raad hem ongelijk.

Ook de uitleg die Bloembergen in zijn NJ-noot onder *Waterschap West-Friesland/Kaagman* van de stand van de rechtspraak geeft, lijkt mij voor betwisting vatbaar. Bloembergen stelt kort gezegd dat *de rechter* beoordeelt of het waterpeil te hoog of te laag is, terwijl aan het waterschap slechts beleidsvrijheid toekomt omtrent *de wijze waarop* het dit waterpeil realiseert. Ik denk echter dat de rechtspraak zo moet worden begrepen dat ook de hoogte van het waterpeil een kwestie van beleidsvrijheid *kan* zijn. De rechter beoordeelt uiteraard of de argumenten die het waterschap aanvoert ter verklaring van de hoogte van het waterpeil, steekhoudend en dragend zijn.⁵ Maar daarmee is niet gezegd dat waterschappen geen beleidsvrijheid toekomt.

Bij beantwoording van de vraag of het waterpeil hoger of lager had moeten zijn dan het in werkelijkheid was, komt vooral ook betekenis toe aan de omstandigheden waaronder het waterpeil totstandkomt.⁶ Schade toegebracht aan een bedrijventerrein door “vergeten” onderhoud van afvoersloten is niet op één lijn te stellen met een geval waarin na hevige regenval schade wordt toegebracht aan bloembollen doordat het waterschap moest kiezen tussen het onder water laten lopen van het bollenveld of van een woonwijk (met alle evacuatieperikelen van dien). De mate waarin het waterschap be-

⁴ Zie A. van Hall, in: *Recht in het water*, Antwerpen 1995, p. 70. Zorg voor waterhuishouding houdt volgens art. 1 Wet op de waterhuishouding in “de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen”.

⁵ T. Hartlief, in: *Recht in het water*, Antwerpen 1995, p. 132-134, stelt in dit verband dat sinds het arrest *Waterschap Bargerbeek/Juurlink* (1981) in de rechtspraak een “vollere” dan marginale toetsing van dergelijke beleidsbeslissingen plaatsvindt. Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen op dit gebied bijv. J. Spier, *Handelingen NJV 1996-I*, p. 268 e.v.

⁶ Zie voor een overzicht van rechtspraak waarin steeds omstandigheden van het geval doorslaggevend lijken te zijn: A. van Hall, *NTBR 1999/7*, p. 233-234.

leidsvrijheid toekomt is dus – en dat ligt voor de hand – mede afhankelijk van de betrokken belangen. Veiligheid van mens en dier zal hoogste prioriteit hebben; bepaalde eigendomsbelangen moeten daarvoor desnoods wijken. Het kan dus het aankomen op prioriteiten, en in dat verband kan van een waterschap niet worden verwacht dat het te allen tijden overal en voor iedereen een bepaald waterpeil garandeert.⁷ Als de beleidskeuzes in redelijkheid zijn gemaakt, dan is zorgvuldigheid betracht en kan van nalatigheid niet worden gesproken.

De belangenafweging die hier in besloten ligt, is ook te zien in het arrest van het Hof. Zie hierboven. De vaststelling dat het waterschap in de gegeven omstandigheden niet tot uitbaggering was gehouden, lijkt het resultaat te zijn van de afweging van belangen aan de zijde van de benadeelden (gaat het om persoonlijke veiligheid, gebouwd onroerend goed, kwetsbare gewassen?), de belangen en beleidsvrijheid aan de zijde van het waterschap (technische, personele, financiële middelen, prioriteitenstelling), waarbij mede relevant kan zijn of de benadeelden hooggespannen verwachtingen mochten koesteren (hetgeen bij woonwijken sneller het geval zal zijn dan bij graslanden aan een oever van een niet-bedijkte rivier, en hetgeen bijvoorbeeld minder snel het geval zal zijn indien het overstromingen betreft die zich sinds jaar en dag voordoen)⁸ en of enige vorm van bestuurscompensatie is aangeboden.⁹

W.H. van Boom

⁷ Om die reden kan bijvoorbeeld de aansprakelijkheid van de wegbeheerder niet op één lijn worden gesteld met de rechtspraak inzake aansprakelijkheid van waterschappen. Deze rechtspraak betreft steeds schade aan zaken en zuiver economische belangen, terwijl de (strengere) wegbeheerdersaansprakelijkheid primair bescherming tegen letselschade betreft. Bovendien zijn bij “watermanagement” meer onberekenbare elementen betrokken dan bij wegbeheer. Vgl. Van Hall, t.a.p. (nt. 4), p. 94. Blijkbaar anders: Bloembergen, noot onder NJ 1999, 319.

⁸ In dat laatste geval mogen de verwachtingen van de benadeelden minder hoog gespannen zijn (zeker wanneer zij zich later vestigden op de plaats waar de overstromingen met enige regelmaat plaatsvinden). Vgl. over de relevantie van deze verwachtingen bijv. de rechtspraak inzake hinder. Zie voor vindplaatsen Spier/Hartlief/Van Maanen/Vriesendorp, Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding, Deventer 1997, nr. 55.

⁹ Inmiddels biedt art. 40 Wet op de waterhuishouding voor bepaalde gevallen een wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie.