

MEMO

Aan: Gemeente Almere
Van: Dirkzwager
Dossier: 5074166
Inzake: Gemeente Almere – advies gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden
Datum: 30 maart 2023

Inleiding en opmerkingen vooraf

De gemeente Almere heeft Dirkzwager gevraagd een aantal zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente die verband houden met de ontwikkeling van de wijk Oosterwold te onderzoeken. Vanwege het specifieke karakter van de ontwikkeling van de wijk, waarbij bewoners veel vrijheid wordt gelaten om zaken zelf te regelen, is de vraag of door verantwoordelijkheden te beleggen bij bewoners de gemeente tekortschiet bij de invulling van zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden.

In dit memo hebben wij de door de gemeente geselecteerde zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden onderzocht. Daarbij hebben wij zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden die niet (direct) betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar bijvoorbeeld alleen op financiering en toezicht, veelal buiten beschouwing gelaten. Waar dat relevant is zijn wij ingegaan op het onderscheid tussen normen die gelden binnen de bebouwde kom en daarbuiten (c.q. stedelijk gebied en buitengebied).

Vervolgens hebben wij aan de hand van input van diverse ambtelijke afdelingen verkend of aan de zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden wordt voldaan, zodat er handvatten zijn voor de gemeente om dit te toetsen en te komen tot een goede invulling van zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden.

Ieder hoofdstuk met daarin een beschrijving van een zorgplicht, taak of verantwoordelijkheid wordt ingeleid met een in samenspraak met de gemeente opgestelde factsheet waarin in één oogopslag kan worden gezien wat de zorgplicht, taak of verantwoordelijkheid inhoudt, op welke wijze die wordt ingevuld en welke acties (juridisch en praktisch) aanbevolen worden.

Dit memo begint met een concluderend advies met aandachtspunten voor de invulling van die gemeentelijke zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden.

Inhoudsopgave

Concluderend advies.....	5
1. Afvalwater	7
A. Inleiding	8
B. Zorgplicht	8
C. Knelpunten	8
D. Risico's	9
E. Oplossingsrichting	10
F. Uitwerking oplossingsrichting rioleren	11
2. Grondwater	13
A. Zorgplicht	14
B. Gemeentelijk rioleringsplan	19
C. Reikwijdte: geen maatregelen op particulier terrein	21
D. Waterschap en provincie	22
E. Stedelijk gebied of buitengebied	22
3. Hemelwater	24
A. Zorgplicht	25
B. Reikwijdte: gebiedsbegrenzing en eigen verantwoordelijkheid particulariseren	25
C. Inspanningsverplichting en doelmatigheidsafweging	31
D. Gemeentelijk rioleringsplan	31
E. Stedelijk gebied of buitengebied	32
4. Waterwet (overig)	34
A. Rijkswateren	35
B. Regionale wateren	35
C. Afstemming waterschap en gemeente	35
5. Drinkwatervoorziening	37
6. Wegbeheer	40
A. Zorgplicht o.g.v. de Wegenwet	41
B. Aansprakelijkheid	43
C. Kavelwegen	45
D. Kavelwegen: medewerking verlenen aan openbaar bestemmen?	49

E.	<i>Wegenverkeerswet: verkeersbesluit en weginrichting</i>	52
F.	<i>Oosterwold: binnen of buiten de bebouwde kom</i>	54
7.	Kwaliteit openbare ruimte	61
A.	<i>Beheer en onderhoud</i>	62
B.	<i>Kwaliteit</i>	63
8.	Brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, hulpdiensten	64
A.	<i>Brandweezorg: bluswatervoorzieningen</i>	65
B.	<i>Brandweezorg: bereikbaarheid</i>	70
C.	<i>Rampenbestrijding en crisisbeheersing</i>	71
D.	<i>Hulpdiensten</i>	72
9.	Afvalstoffen(inzameling)	74
A.	<i>Algemene zorgplicht</i>	75
B.	<i>Inzameling huishoudelijke afvalstoffen</i>	75
C.	<i>Inzameling grove huishoudelijke afvalstoffen</i>	80
10.	Kabels en leidingen	83
11.	Bodemverontreiniging	85
A.	<i>Nieuwe gevallen</i>	86
B.	<i>Oude gevallen</i>	86
12.	Wet milieubeheer (overig)	88
13.	Erfgoed	90
A.	<i>Monumenten</i>	91
B.	<i>Archeologie</i>	92
14.	Handhaving	94
A.	<i>Overtreding</i>	95
B.	<i>Overtreder</i>	96
C.	<i>Beginselflicht tot handhaving</i>	96
15.	Wabo/Wro	98
A.	<i>Wet ruimtelijke ordening (Wro)</i>	99
B.	<i>Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)</i>	100
16.	Bibliotheken	101
A.	<i>Netwerkverantwoordelijkheid</i>	102
B.	<i>Vanaf 2025 wel een zorgplicht</i>	104
17.	Onderwijs	107

A.	<i>Grondwettelijke zorgplicht voor voldoende openbare basisscholen</i>	108
B.	<i>Voorzieningen in de huisvesting</i>	109
C.	<i>Voorzieningen voor kinderen met risico op een taalachterstand</i>	114
D.	<i>Leerlingenvervoer</i>	115
18.	Kinderopvang	119
19.	Gezondheidszorg	121
A.	<i>Geneeskundige hulpverlening</i>	122
B.	<i>Publieke gezondheidszorg</i>	122
20.	Jeugd(zorg)	124
A.	<i>Het versterken van het opvoedkundige klimaat</i>	125
B.	<i>Het informeren en adviseren over jeugdhulp</i>	126
C.	<i>Zorgen voor voldoende aanbod van jeugdhulp</i>	129
D.	<i>Het inzetten van jeugdhulp</i>	130
21.	Maatschappelijke ondersteuning	131
A.	<i>Algemene voorzieningen</i>	132
B.	<i>Maatwerkvoorzieningen</i>	133
22.	Lijkbezorging / begraafplaatsen	135
A.	<i>Gemeentelijke begraafplaats</i>	136
B.	<i>Gemeentelijk crematorium</i>	137
23.	Telecommunicatie	138
24.	Huisvesting	140
A.	<i>Grondwettelijke opdracht tot het bevorderen van voldoende woongelegenheid</i>	141
B.	<i>Huisvesting van vergunninghouders</i>	142
C.	<i>Streven naar 30% sociale huur</i>	142
25.	Zwembaden en sportvoorzieningen	144
A.	<i>Zwembaden</i>	145
B.	<i>Sportvoorzieningen</i>	145
26.	Openbaar vervoer	146
27.	Omgevingswet (algemeen)	149

Concluderend advies

Belangrijke uitgangspunten bij de ontwikkeling van Oosterwold zijn onder meer dat bewoners veel ruimte krijgen om de ontwikkeling zelf ter hand te nemen. Niet alleen van hun eigen woning, maar ook van de inrichting van het gebied. Het is aan hen om met elkaar de kavelwegen te realiseren. Bewoners hebben daarnaast een verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de doorwaadbaarheid van het gebied en om vormen van stadslandbouw te realiseren. De gemeente speelt hierbij geen trekkersrol, maar juist een volgende rol. Deze ruimte voor particulier initiatief leidt tot een diverse en creatieve invulling van het gebied.¹

Problemen met het stedelijk afvalwaterbeheer, waarvoor de verantwoordelijkheid ook bij bewoners is gelegd, hebben geleid tot een aantal juridische adviezen waarin de conclusie is getrokken dat de gemeente – door het verleggen van verantwoordelijkheid – haar zorgplicht op grond van artikel 10:33 Wet milieubeheer heeft veronachtzaamd.

Naast het terugnemen van de verantwoordelijkheid voor het stedelijk afvalwaterbeheer, heeft de gemeente ook besloten om te onderzoeken welke op haar rustende zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden in acht genomen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van Oosterwold. In het advies dat u hierna aantreft hebben wij die zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden beschreven.

Wij concluderen dat een aantal zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente in de knel komt door het beleggen van verantwoordelijkheden bij bewoners, maar ook door de keuzes die in het bestemmingsplan zijn gemaakt.

Het belangrijkste knelpunt ontstaat doordat bewoners c.q. kavelwegverenigingen verantwoordelijk zijn voor de aanleg en het onderhoud van kavelwegverenigingen. Alhoewel er formeel geen sprake is van een zorgplicht op grond van de Wegenwet, omdat de kavelwegen niet openbaar zijn, leidt juist de verantwoordelijkheid van bewoners voor de aanleg en het onderhoud ertoe dat de wegen niet goed worden aangelegd en/of niet goed worden onderhouden. Dat leidt tot problemen met de invulling van andere gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden, zoals het waarborgen van de bereikbaarheid van de hulpdiensten, de bereikbaarheid van scholen en afvalinzameling.

Daarnaast leiden keuzes in het bestemmingsplan ertoe dat bijvoorbeeld schoolbesturen een groter kavel moeten kopen dan nodig is voor het aanbieden van onderwijs en zo'n kavel ook moeten inrichten voor stadslandbouw.

Het beleggen van verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke inrichting van Oosterwold bij bewoners leidt niet alleen tot juridische knelpunten, maar ook tot maatschappelijke knelpunten. De gemeente voert geen regie op de grondexploitatie en reserveert geen kavels, zodat geen combinatie van voorzieningen kan worden gerealiseerd. Daardoor is niet uitgesloten dat in Oosterwold geen ruimte wordt gerealiseerd voor de vestiging van voorzieningen op het gebied van sport, cultuur, zorg en welzijn.

¹ Citaat uit 'Oosterwold: trouw aan de bedoeling' (december 2019, Andersson Elffers Felix)

Wij adviseren om niet te kijken naar sec de vraag op welke wijze kan worden voldaan aan zorgplichten, taken en verantwoordelijkheden die uit de wet voortvloeien, maar om de gebiedsopgave in Oosterwold meer integraal te benaderen (bepaalde zorgplichten hangen immers ook met elkaar samen). Dus wat zijn, naast juridische verplichtingen, maatschappelijke opgaven en wensen? Welke koppelkansen zijn er om bijvoorbeeld de vestiging van scholen te combineren met andere voorzieningen?

Wij adviseren in ieder geval om te beoordelen of de huidige systematiek van kavelwegen (met eigendom en onderhoudsverplichting bij bewoners of kavelwegverenigingen) gehandhaafd kan worden, zeker gelet op de functie van de wegen voor de bereikbaarheid van hulpdiensten en afvalinzameling.

Tot slot merken wij op dat Oosterwold niet is aangewezen als onderdeel van de bebouwde kom. Gelet op de feitelijke kenmerken van het gebied, de eventuele wenselijkheid om bepaalde regels (uit de APV) te laten gelden, de gevolgen voor de weginrichting en het feit dat Oosterwold in het kader van het omgevingsrecht al gezien wordt als bebouwde kom, adviseren wij om te beoordelen of de bebouwde komgrens moet worden aangepast.

1. Afvalwater

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 10.33, lid 1 Wet Milieubeheer Artikel 10.33, lid 2 Wet Milieubeheer	De gemeente draagt zorg voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater door middel van een riool. Als daarvoor een rechtvaardiging bestaat en eenzelfde graad van milieubescherming wordt bereikt, kan de gemeente gebruik maken van afzonderlijke of andere passende systemen.	
INVULLING		
Deze zorgplicht is in Oosterwold onvoldoende ingevuld, nu bewoners in een overeenkomst verantwoordelijk zijn gemaakt voor afvalwaterzorg zonder dat een provinciale ontheffing is verleend.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
Opnemen Oosterwold in het GRP Verrekeningregeling bewoners	Aanleggen van riolering langs de hoofd- en kavelwegen Overnemen van het beheer en onderhoud Tijdelijke voorzieningen treffen	

A. Inleiding

- 1.1 Met de Structuurvisie Oosterwold hebben de gezamenlijke overheden het kader bepaald voor de gebiedsontwikkeling Oosterwold. Een kader dat ook na evaluatie wordt onderschreven door alle betrokken partijen en bindend is voor de gemeenten Zeewolde en Almere. Ambitie vijf van de Structuurvisie is als volgt: Almere is duurzaam en zelfvoorzienend. De structuurvisie geeft de kaders voor de manier waarop de afvalwaterzorg in Oosterwold wordt geregeld:

“Ook het afvalwater wordt zoveel mogelijk behandeld en hergebruikt in kringlopen binnen Oosterwold. Initiatiefnemers gaan in Oosterwold hun eigen sanitatie organiseren, vermoedelijk niet op individuele maar op collectieve schaal.”

- 1.2 Dit is de manier waarop de afvalwaterzorg op dit moment in Oosterwold is georganiseerd. Het heeft ertoe geleid dat nu circa 800 IBA's en CBA's worden beheerd door bewoners.

B. Zorgplicht

- 1.3 De gemeente heeft echter op grond van artikel 10.33 lid 1 van de Wet milieubeheer (Wm) een zorgplicht voor het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater door middel van een riool.
- 1.4 In plaats van te rioleren kan de gemeente op grond van artikel 10.33 lid 2 Wm ook gebruik maken van afzonderlijke of andere passende systemen, zoals een IBA of CBA, mits die systemen in beheer zijn van de gemeente en daarmee blijkens het gemeentelijk rioleringsplan eenzelfde graad van bescherming van het milieu wordt bereikt. Dit wordt de alternatieve zorgplicht genoemd. Uit de Richtlijn Stedelijk Afvalwater (RSA) volgt echter dat het gebruik van afzonderlijke of andere passende systemen alleen kan worden overwogen (gerechtvaardigd is) als rioleren vanuit milieuoogpunt geen voordeel zou opleveren of buitensporig duur zou zijn.
- 1.5 De gemeente kan op grond van artikel 10.33 lid 3 Wm door de provincie worden ontheven van de zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater in een gebied buiten de bebouwde kom of in een gebied binnen de bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater met een vervuilingswaarde van minder dan 2000 inwonerequivalenten wordt geloosd. Een zodanige ontheffing is door de provincie niet verleend.

C. Knelpunten

Strijd met de zorgplicht

- 1.6 De gemeente handelt op dit moment in fase 1A van Oosterwold in strijd met de gemeentelijke zorgplicht.
- 1.7 In de eerste plaats omdat is afgezien van rioleren (op grond van artikel 10.33 lid 1 Wm), terwijl niet is gebleken dat rioleren vanuit milieuoogpunt geen voordeel zou opleveren of buitensporig duur zou zijn.
- 1.8 In de tweede plaats omdat met de keuze voor CBA's en IBA's (op grond van artikel 10.33 lid 2 Wm) het beheer van die CBA's en IBA's contractueel is overgeheveld naar de individuele bewoners. Het contractueel overhevelen van de publiekrechtelijke zorgplicht op de bewoners is waarschijnlijk een onaanvaardbare doorkruising van de Wet milieubeheer.

CBA's en IBA's functioneren niet goed

- 1.9 Een ander belangrijk knelpunt is dat uit de bestaande praktijk blijkt dat circa 80% van de CBA's of IBA's niet of nauwelijks naar behoren functioneren. Het waterschap heeft aangekondigd te gaan handhaven op de lozingsnorm (na het doorlopen van een verbetertraject).

D. Risico's

- 1.10 De constatering dat de gemeente in strijd handelt met de zorgplicht, doordat in Oosterwold niet gerioleerd is en het beheer van de daarvoor in de plaats gekozen CBA's en IBA's contractueel is overgedragen naar de individuele bewoners, maakt dat de gemeente geconfronteerd wordt met een aantal risico's.
- 1.11 In de eerste plaats loopt de gemeente het risico dat de provincie – hoewel die op de hoogte is van en zelfs ingestemd heeft met de gekozen afvalwatersystematiek – handhavend zou kunnen optreden, omdat er (1) door de gemeente niet gerioleerd is, (2) de CBA's en IBA's niet in beheer zijn bij de gemeente en (3) de provincie daarvoor geen ontheffing heeft verleend. Overigens is een contra-indicatie dat de provinciale ontheffing onder de Omgevingswet verdwijnt. Gelet op artikel 2.3 van de Omgevingswet is provinciale 'bemoeienis' met de gemeentelijke taak om voor inzameling en transport van het afvalwater te zorgen ook dan echter niet volledig uitgesloten. Inmiddels heeft de gemeente ook een brief van de provincie ontvangen in het kader van interbestuurlijk toezicht.
- 1.12 In de tweede plaats loopt de gemeente het risico dat inwoners haar aansprakelijk zullen stellen voor de nadelige gevolgen die zij ondervinden, omdat in de overeenkomsten is afgesproken dat zij een CBA of IBA in eigen beheer zouden nemen. Zeker nu die systemen niet goed lijken te werken en er door het waterschap (als resultaten van het verbetertraject uitblijven) handhavend optreden in het vooruitzicht is gesteld voor het niet halen van de lozingsnorm. De genoemde contractuele bepalingen zouden nietig kunnen zijn, in verband met een onaanvaardbare doorkruising van de Wet milieubeheer.

E. Oplossingsrichting

Oplossing: rioleren

- 1.13 Gelet op de juridische en feitelijke complicaties die het gevolg zijn van de gekozen afvalwatersystematiek, moet de gemeente ons inziens zo spoedig mogelijk overgaan tot het aanleggen van riolering in Oosterwold. Inmiddels is de keuze gemaakt om een hoofdtransportriool langs de polderwegen aan te leggen.

Aandachtspunt: reikwijdte rioleringsplicht

- 1.14 De zorgplicht geldt in beginsel voor het hele grondgebied van de gemeente, behalve voor voorzieningen op particulier terrein. Daarvoor is de eigenaar zelf verantwoordelijk. De wet lijkt er dus vanuit te gaan dat de zorgplicht van de gemeente zich uitstrekt tot de perceelgrens van een particulier huishouden. De gemeente legt echter alleen een hoofdtransportriool aan en laat de riolering van de rest van de te onderscheiden wijken over aan de bewoners van de wijk, die zich veelal hebben verenigd in een kavelwegvereniging.
- 1.15 Op basis van een parallel die kan worden getrokken met de in de wetsgeschiedenis toegelichte zorgplicht voor de omgang met grondwater – namelijk dat de zorgplicht ook geldt voor gronden in particulier eigendom die tegelijkertijd een openbare functie hebben voor bijvoorbeeld het wegverkeer, omdat de openbaarheid dan prevaleert boven het particuliere eigendom – is het louter aanleggen van de hoofdriolering langs de polderwegen onzes inziens niet in overeenstemming met de zorgplicht uit artikel 10.33 lid 1 Wm.
- 1.16 Wij adviseren om de zorgplicht niet (te) beperkt uit te leggen door alleen te voorzien in de aanleg van het hoofdtransportriool. Aangezien de kavelweg in eigendom is bij de kavelwegvereniging of bij particuliere eigenaren, zou ten behoeve van het leggen en liggen van de riolering dan een opstalrecht gevestigd kunnen worden. Mocht een particuliere eigenaar niet instemmen met het aanleggen van riolering, dan is het mogelijk om een gedoogplicht op te leggen op grond van de Belemmeringenwet privaatrecht.

Verplichte aansluiting op riool?

- 1.17 Op grond van het Bouwbesluit 2012 is aansluiting op de gemeentelijke riolering niet verplicht. Als echter binnen 40 meter van de kavelgrens een vuilwaterriool wordt aangelegd, hebben de eigenaren van private percelen in feite geen andere keuze, aangezien het op grond van artikel 7 en 10 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah) verboden is om op of in de bodem, dan wel in een oppervlaktewaterlichaam te lozen als binnen 40 meter van het perceel een gemeentelijk vuilwaterriool aanwezig is. Aangezien de zorgplicht zich onzes inziens ook uitstrekt tot de kavelwegen, zal een lozingsverbod in veel gevallen aan de orde zijn.

- 1.18 Onder de Omgevingswet kan en zal in het omgevingsplan een aansluitplicht op de gemeentelijke riolering worden opgenomen.

Kostenverdeling bij rioleren

- 1.19 Gelet op onze veronderstelling dat de gemeentelijke zorgplicht niet beperkt is tot de aanleg van het hoofdtransportriool, maar ook de aanleg van het kavelwegriool omvat, nu de kavelwegen een openbare functie hebben, is de gemeente ook gehouden tot bekostiging van dit rioolstelsel. De kosten voor aanleg van een vuilwaterriool kunnen worden gedekt uit de rioolheffing, op grond van artikel 228a van de Gemeentewet. Nieuwe ontwikkelingen kunnen via een exploitatiebijdrage meebetalen voor de aanleg van de riolering.
- 1.20 Aangezien de zorgplicht zich niet uitstrekt tot particuliere percelen, zullen de eigenaren van die private percelen zelf de voorzieningen voor aansluiting op de riolering op het eigen perceel moeten verzorgen. Daarbij geldt ook dat aan die eigenaren op grond van de verordening op de heffing en de invordering van retributie en precariobelasting 2022 een precarioheffing kan worden opgelegd voor het maken van een aansluiting op het rioolstelsel. In de verordening is geen uitzondering voor Oosterwold opgenomen.
- 1.21 Gelet op de mogelijke nietigheid van onderdelen van de overeenkomsten, ligt het – mede vanuit het uitgangspunt van een ‘responsieve overheid’ – voor de hand om de bewoners die al geïnvesteerd hebben in een CBA of IBA te compenseren. Een eventuele korting op de koopprijs kan hierop in mindering worden gebracht. Vervolgens zouden de kosten die bewoners in een reguliere situatie hadden moeten maken voor een aansluiting op het riool (inclusief de aansluitbijdrage) moeten worden betaald. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor compensatie van bewoners die hebben geïnvesteerd.

F. Uitwerking oplossingsrichting rioleren

- 1.22 De opvatting dat in Oosterwold moet worden voorzien in riolering geldt voor zowel bestaande als nieuwe situaties.
- 1.23 In nieuwe situaties kan aan de bewoners niet de keuze worden gelaten om aan te sluiten op het vuilwaterriool of te kiezen voor een IBA of CBA. Uitgaande van een rioleringsplicht tot aan de kavelgrens, mag namelijk niet in of op de bodem of oppervlaktewaterlichaam worden geloosd, waardoor geen gebruik kan worden gemaakt van een IBA of CBA. Een keuzemogelijkheid impliceert bovendien dat er een gelijkwaardigheid bestaat tussen rioleren of het toepassen van andere passende systemen, terwijl dat niet zo is. Voorts impliceert de keuzevrijheid dat bewoners de CBA of IBA (weer) in eigen beheer krijgen, maar daarmee voldoet de gemeente niet aan haar zorgplicht.

De vraag is of bewoners met een keuzemogelijkheid niet bewust in een situatie worden gebracht, waarin zij verantwoordelijk zijn voor het afvalwaterbeheer en dus blootstaan aan publiekrechtelijke handhaving door het waterschap.

- 1.24 Gelet op het disfunctioneren van een groot deel van de IBA's en het betoog dat de rioleringsplicht verder reikt dan het hoofdriool, moet ook in bestaande situaties (het gaat dan om Oosterwold fase 1A – bestaand) gekozen worden voor invulling van de zorgplicht door het aanleggen van een riolering. Het in beheer nemen van de reeds aangelegde CBA's en IBA's zou gelet op de nu bestaande strijd met de zorgplicht slechts een tijdelijke oplossing kunnen zijn, die vanwege de lozingsproblematiek (het niet voldoen aan normen) goed zou moeten worden afgewogen tegen andere tijdelijke oplossingen.

2. Grondwater

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 3.6 lid 1 Waterwet Artikel 3.6 lid 2 Waterwet	De gemeente zorgt ervoor dat de grondwaterstand geen structureel nadelige gevolgen heeft voor de aan de gronden gegeven bestemmingen.	
INVULLING De huidige situatie dient nader onderzocht te worden: zijn er structurele problemen als gevolg van de grondwaterstand en zo ja, is het doelmatig om maatregelen te treffen? Inspanningsverlichting: aanpak moet doelmatig zijn en de gemeente heeft een zekere beleidsvrijheid. Maatregelen zijn beperkt tot gemeentelijke grond en niet tot particuliere grond, behalve wanneer de grond een openbare functie heeft zoals wegverkeer/kavelwegen. Invulling zorgplicht moet worden toegelicht in het GRP. Hierbij moet ook worden aangegeven wat van bewoners kan worden verlangd.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) Eventueel grondwaterverordening	Analyse structurele problematiek en doelmatigheid eventuele maatregelen Particuliere grond Oosterwold met openbare functie in kaart brengen i.v.m. kavelwegen Afstemming provincie en waterschap	

A. Zorgplicht

2.1 Grondwater is in de Waterwet (Wtw) als volgt gedefinieerd:

grondwater: water dat vrij onder het aardoppervlak voorkomt, met de daarin aanwezige stoffen;

2.2 De zorgplicht voor grondwater is opgenomen in artikel 3.6 Wtw):

Artikel 3.6

1 De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van de beheerder of de provincie behoort.

2 De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, omvatten mede de verwerking van het ingezamelde grondwater, waaronder in ieder geval worden begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk.

2.3 De zorgplicht ziet op het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen voor de grondwaterstand voor de ter plaatse geldende bestemming te voorkomen of beperken. Een beperking van de zorgplicht is dat het treffen van maatregelen doelmatig moet zijn. Ook geldt de zorgplicht niet als een ander (bestuursorgaan) verantwoordelijk is.

2.4 Uit de memorie van toelichting bij de wijziging van onder meer de Wet op de waterhuishouding (opgegaan in de Waterwet) blijkt dat de structureel nadelige gevolgen voor de grondwaterstand niet alleen zien op wateroverlast, maar ook op onderlast:

“Veel stedelijke gebieden worden geconfronteerd met grondwaterproblemen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie (bestemming zoals blijkend uit het bestemmingsplan) te hoge of te lage grondwaterstand. Bij een voor de gebruiksfunctie te hoog grondwaterpeil kan er grondwateroverlast ontstaan, met name in de vorm van vochtige woonruimten en te natte tuinen.”²

“In welke gevallen kan worden gesproken van structurele grondwaterproblemen, kan niet worden bepaald op rijksniveau, omdat de waterhuishoudkundige omstandigheden in heel Nederland daarvoor te zeer van elkaar verschillen. Zo mogen de inwoners in veengebieden wat vaker hoge grondwaterstanden verwachten dan ingezetenen op de meer hoog en droog gelegen gronden. Problemen door te lage grondwaterstanden doen zich met name voor in sommige laaggelegen gebieden in het westelijk en noordelijk deel van het land.

Het wetsvoorstel voorziet hierin door van gemeenten te vragen om bij de concrete invulling van hun zorgplicht in het GRP rekening te houden met de lokale omstandigheden. Hierop wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.”³

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 13.

³ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 17.

2.5 De zorgplicht ziet op het voorkomen of beperken van voor de aan de grond gegeven bestemming structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand. Uit de hiervoor geciteerde passage blijkt dat het gaat om de gebruiksfunctie, de bestemming zoals opgenomen in het bestemmingsplan.

2.6 Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook dat per fase andere maatregelen worden getroffen:

*“De maatregelen om eventuele problemen aan te pakken, variëren naar gelang zij worden genomen in de bestemmings-, de inrichtings- of de beheersfase.² Kijkend naar de bestemmingsfase zijn de locatiekeuze en de toekenning van bestemmingen in bestemmingsplannen wezenlijk voor de vraag of er zich al dan niet grondwaterproblemen voor zullen doen. De watertoets speelt hier een cruciale rol. Voor wat betreft de inrichtingsfase zijn het goed bouw- en woonrijp maken van gronden en het feitelijke bouwproces doorslaggevend voor de vraag of zich mogelijk nadelige gevolgen voor zullen doen. In de beheersfase, ten slotte, is van belang dat de in de bestemmings- en inrichtingsfase gerealiseerde grondwaterstand zoveel mogelijk behouden wordt (beheer en onderhoud van de in de inrichtingsfase getroffen voorzieningen). Waar er zich dan toch nog grondwaterstandsproblemen voordoen, komen waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen in aanmerking om de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.
(...)”*

“De nieuwe gemeentelijke zorgplicht, zoals verankerd in het voorgestelde art. 9b Wwh ziet op het in het openbare gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Van belang hierbij is dat er een goede afstemming wordt bewerkstelligd tussen de bestemming, de inrichting en het beheer van bebouwde gebieden en de daarvoor van belang zijnde (grond-)waterhuishouding. En wel op een zodanige wijze dat een duurzame leefbare omgeving ontstaat. Dit betekent dat gemeenten, vanaf de inwerkingtreding van de zorgplicht, zich zoveel mogelijk inspannen om structurele problemen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie nadelige grondwaterstand in openbaar bebouwd gebied te voorkomen of te beperken. In de bestemmingsfase wordt de noodzaak van maatregelen onderkend op basis van de watertoets (ruimtelijke ordening); in de inrichtingsfase worden de noodzakelijke maatregelen gerealiseerd door middel van grondexploitatie en bouwvoorschriften. Nieuw is dat voortaan door gemeenten, indien een grondwaterstand toch structureel nadelige gevolgen met zich meebrengt voor de gebruiksfunctie van gronden, binnen de grenzen van de doelmatigheid, maatregelen dienen te worden getroffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.”⁴

2.7 Bij het leggen van bestemmingen op gronden moet rekening worden gehouden met de grondwatersituatie, zodat grondwaterproblemen worden voorkomen (en in de inrichtings- en beheersfase moet er vooral op worden gelet dat de grondwaterstand behouden blijft).

Daarbij dient onder meer te worden beoordeeld welk gebruik al dan niet tot problemen zou leiden. In het bestemmingsplan kunnen dan ook specifieke regels worden opgenomen in verband met de grondwaterhuishouding, zoals het verbod op het realiseren van kelders:

⁴ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 14-15.

“Ook kan in de ontwerp- en bouwfase rekening worden gehouden met de randvoorwaarden zoals die door de (grond-)waterhuishouding worden gesteld («anders bouwen»). Zo is het mogelijk om via bestemmingplanvoorschriften paal en perk te stellen aan ondergrondse constructies, zoals bijvoorbeeld parkeergarages en tunnels, maar bijvoorbeeld ook kelders en kruipruimtes. Overigens zijn er bij «anders bouwen» veel meer mogelijkheden om bij bouwontwerpen rekening te houden met de ter plaatse aanwezige waterhuishouding.”⁵

2.8 Indien dit gelet op de watertoets in het kader van een goede ruimtelijke ordening gerechtvaardigd is, zou de gemeente ook een voorwaardelijke verplichting kunnen opleggen ten aanzien van gronden die onderdeel uitmaken van de openbare ruimte dat bepaalde voorzieningen, zoals bijvoorbeeld drainagebuizen, moeten worden aangelegd. Op die manier zijn ontwikkelaars die in bepaalde fasen van Oostervold de openbare ruimte inrichten ook gehouden om maatregelen te nemen ten behoeve van de grondwaterhuishouding. Dergelijke afspraken zouden ook in een anterieure overeenkomst kunnen worden vastgelegd, maar die zijn mogelijk reeds gesloten. Bovendien is dan overeenstemming nodig, waar een voorwaardelijke verplichting eenzijdig kan worden opgelegd, en geldt een anterieure overeenkomst alleen tussen partijen en niet jegens derden.

2.9 Indien ondanks het feit dat rekening wordt gehouden met de grondwaterhuishouding in de bestemmings- en inrichtingsfase niet kan worden voorkomen dat grondwaterproblemen ontstaan, moeten maatregelen worden getroffen, voor zover deze doelmatig zijn:

“Met de formulering van de nieuwe zorgplicht die de bestaande verantwoordelijkheden zal aanvullen, wordt tot uiting gebracht dat gemeenten in de toekomst structurele grondwateroverlast zoveel mogelijk dienen te voorkomen en eventueel nadelige gevolgen te beperken, op de manier en volgens de grenzen zoals hiervoor uiteen gezet. Het verdient uiteraard de voorkeur te voorkomen dat grondwaterproblemen überhaupt ontstaan, door al in de fasen van het bestemmen en inrichten rekening te houden met het grondwater. Indien grondwaterproblemen daarmee niet kunnen worden voorkomen en er toch structurele overlastproblemen ontstaan, brengt de nieuwe taak van gemeenten voortaan met zich mee dat gemeenten in openbaar gemeentelijk gebied maatregelen treffen, voor zover deze doelmatig zijn. Daarmee kan in de beheersfase de overlast alsnog worden weggenomen of beperkt.”

2.10 In de memorie van toelichting worden voorbeelden van maatregelen gegeven, zoals het aanleggen van afvoergeulen, drainagebuizen of -kratten en wadi's.⁶ Daarbij geldt dat de gemeente bij de aanleg van bepaalde voorzieningen ook moet zorgdragen voor het beheer daarvan, waaronder onderhoud en inspectie. De gemeente moet zorgen dat de voorzieningen zo goed mogelijk functioneren tegen zo laag mogelijke kosten:

“Bij de eventuele aanleg van een openbaar ontwateringstelsel of de eerdergenoemde andere voorzieningen hoort vanzelfsprekend een adequaat beheer van deze voorzieningen. Met beheer wordt in dit geval bedoeld dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat de voorzieningen, evenals bij vuilwaterriolen en hemelwaterstelsels het geval is, zo goed mogelijk functioneren tegen zo

⁵ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 18.

⁶ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 15.

laag mogelijke kosten. Tot het beheer behoren in ieder geval onderhoud, regelmatige inspectie, tijdige vervanging en financiële reserveringen. De vergelijking met de rioleringszorgplicht van art. 10.33 gaat hier dan ook op.”⁷

- 2.11 Uit de memorie van antwoord bij de wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) blijkt dat de zorgplicht voor grondwater het karakter van een inspanningsverplichting heeft:

“De zorgplichten voor het afvloeiend hemelwater en het voorkomen en beperken van grondwateroverlast hebben het karakter van een inspanningsverplichting. Dit houdt in dat gemeenten voortaan gehouden zullen zijn om, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, hemelwater in te zamelen en te verwerken en grondwaterproblemen te voorkomen, dan wel de gevolgen ervan te beperken. De gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid bij de uitvoering van deze taken om de aanpak te kiezen, die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is. Maatschappelijk gezien is er immers niemand bij gebaat als gemeenten koste wat kost gehouden zouden zijn onder alle omstandigheden hemelwater te verwerken en grondwaterproblemen te voorkomen of alle bijkomende problemen geheel op te lossen. Dit zou kunnen leiden tot onacceptabele lastenstijgingen. In het gemeentelijk rioleringsplan zullen gemeenten dienen uit te werken op welke wijze zij invulling geven aan hun zorgplichten, dat wil zeggen hoe zij de situatie in hun gemeente taxeren, welke maatregelen zij doelmatig achten en waarom en hoe zij deze bekostigen.”⁸

- 2.12 De gemeente heeft dus een zekere beleidsvrijheid en moet een afweging maken of zij wel of geen maatregelen treft in Oosterwold. Daarbij speelt de eerdergenoemde doelmatigheid een belangrijke rol. Dit houdt onder meer in dat niet in ieder deel van de gemeente dezelfde maatregelen getroffen hoeven worden. De grondwatertoestand kan immers per wijk en zelfs per perceel verschillen. Indien sprake is van problemen, speelt de doelmatigheidsvraag een rol bij het kiezen van de juiste oplossing, waarbij financiële implicaties en de duur en omvang van de problemen moeten worden meegewogen.⁹ Ook de functie en de hydrologische toestand van het betrokken gebied kunnen een rol spelen.¹⁰ In Oosterwold dient ook mogelijke bodemdaling in deze afweging te worden betrokken.

- 2.13 Van belang is ook dat de zorgplicht alleen betrekking heeft op alleen waterhuiskundige maatregelen en openbaar terrein (hierover later meer). Eventuele bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van perceeleigenaren:

“Bij het benaderen van het grondwatervraagstuk dient derhalve per situatie te worden gezien welke maatregelen het meest doelmatig zijn. Bij deze afweging komt betekenis toe aan de aard, de omvang, de schaal en de duur van te verwachten of ontstane problemen. Hierbij moet erop worden gewezen dat de hier bedoelde zorgplicht zich beperkt tot waterhuishoudkundige maatregelen op en in het openbare terrein. Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van de perceelseigenaren.”¹¹

⁷ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 16.

⁸ Kamerstukken I, 2006–2007, 30 578, C, p. 4.

⁹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 18–19.

¹⁰ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 19–20.

¹¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 19.

- 2.14 De gevolgen van een te hoge of te lage grondwaterstand zullen verschillend zijn naarmate de bestemming anders is. Een te lage waterstand heeft bijvoorbeeld over het algemeen een ander effect op een woon- of kantoorbestemming dan op een agrarische bestemming. Hoewel de gemeente alleen maatregelen hoeft te treffen in openbaar gebied en niet op particulier terrein (hierover later meer), moeten ook op particulier terrein zo min mogelijk structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand optreden. In de memorie van toelichting staat het volgende over structurele problemen en de aantasting van gebruiksfuncties:

“Alleen structurele problemen

De gemeente dient maatregelen te treffen om de structurele beperking van de gebruiksfunctie van de grond als gevolg van grondwaterproblemen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Er is sprake van aantasting van de gebruiksfunctie wanneer het normale gebruik wordt belemmerd.¹ Gedoeld wordt hier op de bovengrondse gebruiksfuncties (zoals wonen, werken en infrastructuur). Hoewel ook parkeergarages, tunnels en andere (grotendeels) ondergrondse bouwwerken kunnen lijden onder de gevolgen van grondwateroverlast, ziet het wetsvoorstel hier niet op. Overlast in geval van ondergrondse bouwwerken vraagt vooral om bouwkundige oplossingen, het realiseren van een voor dergelijke constructies geschikte ontwateringsdiepte is feitelijk geen optie, dat zou namelijk betekenen dat in dergelijke gevallen een ontwateringsdiepte van enkele meters gerealiseerd zou moeten worden.

Bewust is er bij de formulering van de zorgplicht vanuit gegaan dat de nadelige gevolgen van de grondwaterstand structureel moeten zijn. Klimatologische omstandigheden (waaronder calamiteiten zoals extreme neerslag en overstroming door rivieren) kunnen leiden tot een tijdelijk hogere grondwaterstand. De gebruiksfunctie wordt daardoor weliswaar tijdelijk verminderd, maar dat betekent niet dat deze ook op de langere termijn wordt aangetast. Hiermee wordt een zeker (normaal maatschappelijk) risico bij de perceelseigenaar gelaten: incidentele gevallen van overlast blijven voor zijn of haar rekening. Incidenteel zal de perceelseigenaar een zekere mate van wateroverlast moeten accepteren c.q. daartegen zelf maatregelen dienen te treffen.^{2”12}

- 2.15 Vooral het gedeelte over incidentele overlast en het ‘normaal maatschappelijk’ risico van de perceelseigenaar duidt erop dat de zorgplicht zich ook uitstrekt tot particulier terrein in die zin dat ook structureel nadelige gevolgen voor deze gronden moeten worden voorkomen dan wel beperkt. De gemeente hoeft alleen op openbaar gebied maatregelen te treffen, maar de effecten van de maatregelen zien op het hele grondgebied, inclusief particulier terrein. Welke maatregelen worden getroffen en welke problemen daarmee – ook op particuliere gronden – worden verholpen, is uiteraard afhankelijk van de eerdergenoemde doelmatigheidsafweging.
- 2.16 In Oosterwold wordt binnen de gebiedsaanduiding ‘overige zone – ontwikkelregels’ ook het gebruik voor stadslandbouw toegestaan. Dit gebruik kan nadelige gevolgen ondervinden van een te hoge of te lage grondwaterstand, omdat bepaalde gewassen dan minder goed groeien. De vraag is of de gemeente maatregelen moet treffen om deze nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken.

¹² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 17.

- 2.17 De gemeente zal hierbij een doelmatigheidsafweging moeten maken en deze moeten toelichten in het GRP (zie hierna). Beoordeeld moet worden welke maatregelen mogelijk zijn (eventueel in afstemming met het waterschap) en welke kosten daaraan zouden zijn verbonden. Daarbij wijzen wij erop dat als bouwkundige maatregelen mogelijk zijn, die door de perceeleigenaren kunnen worden genomen.
- 2.18 De gemeente kan in de doelmatigheidsafweging ook betrekken of het maatschappelijk gezien wenselijk zou zijn als de gemeente maatregelen zou treffen, mede gelet op de beschikbare middelen. Wij kunnen ons voorstellen dat dit bij stadslandbouw eerder het geval zou zijn dan bij tuinen van particulieren die zouden lijden onder een te hoge of te lage grondwaterstand. Hierbij kan ook worden verwezen naar de intergemeentelijke structuurvisie die de gemeente in 2013 met de gemeente Zeewolde heeft vastgesteld en waarin de volgende ambitie is opgenomen ten aanzien van voedselproductie:

Ambitie 4: Oosterwold heeft stadslandbouw als groene drager

Oosterwold biedt veel ruimte voor landbouw. Dat zal in de toekomst een andere landbouw zijn dan nu, zowel kwalitatief als kwantitatief. De agrarische productieruimte neemt af van 3.800 naar ruim 1.800 hectare, zodat het grondgebruik van Oosterwold voor bijna 50 procent uit landbouw blijft bestaan. Terwijl de huidige landbouw voor de wereldmarkt produceert, zal de toekomstige stadslandbouw sterk gericht zijn op de stad en regio. Het streven is om ongeveer 10 procent van de regionale voedselbehoefte in Oosterwold te produceren. De stadslandbouw draagt eraan bij om de relatie tussen stad en land en tussen mens en voedsel te herstellen en te versterken. Oosterwold speelt in op een mondiale tendens naar lokaal, verantwoord en duurzaam geproduceerd voedsel. Oosterwold wordt de proeftuin van regionale voedselproductie, waarbij vele functiecombinaties mogelijk zijn. Er ontstaat een nieuw type gemengd bedrijf, met voedselproductie voor de stad en de regio als basis, gekoppeld aan diensten op het gebied van zorg, recreatie, educatie en horeca. Stadslandbouw wordt een belangrijke groene economische drager van Oosterwold.

- 2.19 Als de grondwatermaatregelen om deze ambitie te verwezenlijken te veel zouden kosten, kan echter ook worden besloten dat geen maatregelen worden getroffen ten behoeve van de stadslandbouw.
- Mogelijk zouden de te verbouwen gewassen kunnen worden aangepast naar de grondwatersituatie. Van belang is vooral dat een afweging wordt gemaakt en dat wordt toegelicht waarom de gemeente voor een bepaalde lijn heeft gekozen.

B. Gemeentelijk rioleringsplan

- 2.20 De gemeente dient in het door de gemeenteraad vast te stellen gemeentelijk rioleringsplan (GRP) uit te werken hoe zij invulling geeft aan haar zorgplicht:

Artikel 4.22

1 De gemeenteraad stelt telkens voor een daarbij vast te stellen periode een gemeentelijk rioleringsplan vast.

2 Het plan bevat ten minste:

- a.** een overzicht van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater als bedoeld in [artikel 10.33](#), alsmede de inzameling en

verdere verwerking van afvloeiend hemelwater als bedoeld in [artikel 3.5 van de Waterwet](#), en maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, als bedoeld in [artikel 3.6 van laatstgenoemde wet](#) en een aanduiding van het tijdstip waarop die voorzieningen naar verwachting aan vervanging toe zijn;

b. een overzicht van de in de door het plan bestreken periode aan te leggen of te vervangen voorzieningen als bedoeld onder a ;

c. een overzicht van de wijze waarop de voorzieningen, bedoeld onder a en b , worden of zullen worden beheerd;

d. de gevolgen voor het milieu van de aanwezige voorzieningen als bedoeld onder a, en van de in het plan aangekondigde activiteiten;

e. een overzicht van de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten.

3 Indien in de gemeente een gemeentelijk milieubeleidsplan geldt, houdt de gemeenteraad met dat plan rekening bij de vaststelling van een gemeentelijk rioleringsplan.

4 Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, aan gemeenten de plicht opleggen tot prestatievergelijking ten aanzien van de uitvoering van de taak, bedoeld in [artikel 10.33](#), alsmede de taken, bedoeld in de [artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet](#). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking.

- 2.21 In het GRP wordt, zoals eerder benoemd, ook toegelicht welke maatregelen de gemeente zal treffen bij structurele problemen met de grondwaterstand en waarom deze doelmatig zijn:

“Uit het «verbrede GRP» en daarop gebaseerde nota’s en uitvoeringsplannen moet, waar het de grondwaterstandsproblematiek betreft, ook kunnen worden opgemaakt wanneer kan worden gesproken van structurele grondwaterstandsproblemen, zodat particulieren kunnen weten in welke situaties zij van de gemeente maatregelen mogen verwachten (althans voor zo ver maatregelen doelmatig te treffen zijn). Daarbij kunnen factoren als de omvang en de duur van de overlast een rol spelen, het aantal getroffen percelen, evenals de functie en de hydrologische toestand van het betrokken gebied. Daarnaast verdient het aanbeveling inzicht te geven in de gewenste ontwateringsdiepte die in een gebied wordt beoogd. Hiermee wordt niet bedoeld dat er een te garanderen vaste grondwaterstand wordt bepaald.

Deze varieert immers sterk in tijd en in ruimte in het stedelijk gebied en is als zodanig niet volledig te beheersen. Van belang is dat uit het rioleringsplan duidelijk wordt wat de gemeente mede met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving beoogt te bewerkstelligen met de aanpak van structurele grondwaterstandproblemen.”¹³

- 2.22 Daarbij kan volgens de wetsgeschiedenis onderscheid worden gemaakt tussen verschillende gebieden in de gemeente waar wel of geen maatregelen worden getroffen:

“Voor hemelwater en grondwater bepaalt de gemeenteraad in het kader van het vaststellen van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) welke voorzieningen of maatregelen doelmatig zijn. Uit een vastgesteld GRP blijkt zo ook in welke gebieden de gemeente wel of geen voorzieningen of maatregelen zal treffen.”¹⁴

¹³ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 19-20.

¹⁴ Kamerstukken I, 2006-2007, 30 578, C, p. 2

C. Reikwijdte: geen maatregelen op particulier terrein

- 2.23 De zorgplicht geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente, maar is beperkt tot het openbaar gemeentelijk gebied en strekt zich niet uit tot particulier terrein:

“Maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied

De zorgplicht is van toepassing op de openbare ruimte, dus vanaf de particuliere-perceelsgrens. Met maatregelen op of in het openbaar terrein kunnen problemen op particuliere percelen zijn verholpen. Er zijn echter ook situaties waarin dergelijke maatregelen niet afdoende of niet doelmatig zijn om dergelijke problemen te verhelpen en afvoer van grondwater noodzakelijk is. In die gevallen wordt het af te voeren grondwater dat door particulieren (huishoudens en bedrijven) aan de perceelsgrens wordt aangeboden, verzameld en getransporteerd door middel van een openbaar ontwateringsstelsel, dan wel, indien uit de gemeentelijke doelmatigheidsafweging blijkt dat er geen andere optie voorhanden is, door middel van een (al aanwezig) vuilwaterriool. (...)

Gelet op de verantwoordelijkheden van particulieren zoals al eerder aangeduid, strekt de zorgplicht niet zover dat gemeenten ook gehouden zijn maatregelen te nemen op percelen die in particulier eigendom zijn.¹ Eigenaren dienen zelf te zorgen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. Zij dienen in dat kader zelf waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te treffen. Indien er sprake is van gronden in particulier eigendom die tegelijk wel een openbare functie hebben voor bijvoorbeeld het wegverkeer, prevaleert dit laatste boven het particuliere eigendom. Het particuliere eigendom zondert deze grond dan niet uit van de zorgplicht.”¹⁵

- 2.24 Op particulier terrein moet de eigenaar van het perceel dus zelf maatregelen treffen, eventueel door het aanbieden van af te voeren grondwater op de erfgrans. De laatste zin uit het bovengenoemde citaat is van toepassing op de delen van particuliere percelen waar kavelwegen (komen te) liggen. Deze stukken particuliere grond hebben een openbare functie die prevaleert boven het particuliere eigendom. De zorgplicht van de gemeente is op deze percelen van toepassing.
- 2.25 Op grond van artikel 10.32a Wm kan de gemeenteraad een verordening vaststellen waarin regels worden gesteld voor het op of in de bodem brengen van grondwater. Daarin kan ook worden bepaald dat het brengen van grondwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater moet worden beëindigd:

Artikel 10.32a

1 De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat:

- a.** bij het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, wordt voldaan aan de in die verordening gestelde regels, en
- b.** het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater binnen een in die verordening aangegeven termijn wordt beëindigd.

¹⁵ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 16.

2 Van de mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geen gebruikgemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden geleverd.

- 2.26 De mogelijkheid om het brengen van grondwater in het vuilwaterriool te laten beëindigen geldt niet voor particulieren van wie redelijkerwijs niet kan worden geleverd dat zij het grondwater op een andere manier afvoeren. Hierover volgt later meer bij hemelwater.
- 2.27 Het lijkt erop dat de regels ten aanzien van het brengen van grond- en hemelwater in het vuilwaterriool (onder a) ook een verbod kunnen inhouden om grond- en hemelwaterafvoer aan te sluiten op het vuilwaterriool (niet aankoppelen in plaats van afkoppelen). Dit zou onzes inziens in ieder geval in de lijn van artikel 10.32a Wm zijn. In verschillende gemeenten is bepaald dat grond- en hemelwater bij nieuwbouw niet mag worden aangesloten op het vuilwaterriool. Dat gaat soms gepaard met een verplichting om een waterberging te realiseren op eigen terrein.¹⁶

D. Waterschap en provincie

- 2.28 Uit het eerste lid van artikel 3.6 Wtw blijkt dat de zorgplicht naast de doelmatigheidsafweging wordt beperkt door de verantwoordelijkheden van andere bestuursorganen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het waterschap – zeker in het buitengebied – indirect invloed kan uitoefenen op de grondwaterstand. Daarnaast kunnen grondwateronttrekkingen invloed hebben op de grondwaterstand, waarvoor de provincie verantwoordelijk is. Dit vergt afstemming en samenwerking tussen verschillende bestuursorganen.¹⁷

E. Stedelijk gebied of buitengebied

- 2.29 In de Waterwet wordt bij de zorgplicht voor grondwater geen onderscheid gemaakt tussen stedelijk gebied en buitengebied of gebieden binnen of buiten de bebouwde kom. In de wetsgeschiedenis is wel de verwachting uitgesproken dat de gemeentelijke zorgplicht voor grondwater vooral gevolgen zal hebben voor grotere, meer stedelijke agglomeraties in plaats van voor kleine woonkernen, omdat in het buitengebied de invloed van de provincie en het waterschap groter is:

“Waar het de «grondwaterzorgplicht» voor het openbare terrein betreft, gaat deze enkel op indien en voorzover er geen ander overheidslichaam verantwoordelijkheid draagt. Zo kan het waterschap – dit zal zeker gelden in het buitengebied – op indirecte wijze invloed uitoefenen op de grondwaterstand, en is de provincie op grond van de Gww belast met de vergunningverlening met betrekking tot grondwateronttrekkingen, hetgeen eveneens van invloed kan zijn op het niveau van het grondwater.

¹⁶ Zie bijv. de verordening van de gemeente Deventer, artikelen 8.2.2-8.2.4: <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/gmb-2022-85073.html> en de verordening van de gemeente Laren, artikel 2: https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/CVDR/CVDR487195/1/html/CVDR487195_1.html.

¹⁷ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 16-17.

In hoeverre de gemeentelijke grondwaterzorgplicht ook in kleine woon-kernen zal leiden tot het moeten treffen van maatregelen door de gemeente is afhankelijk van de doelmatigheidsvraag, zoals deze verderop wordt beschreven. Verwacht mag echter worden dat de gemeentelijke zorgplicht in de praktijk vrijwel uitsluitend gevolgen zal hebben voor de grotere meer stedelijke agglomeraties. Zeker waar het de kleinere kernen in het buitengebied betreft, geldt de gemeentelijke zorgplicht als een aanvullend beheersinstrument ten opzichte van het instrumentarium dat de andere overheidsorganen ter beschikking staat. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden, zijn hierbij cruciaal.”¹⁸

- 2.30 Oosterwold kan onzes inziens niet worden gezien als kleine kern in het buitengebied, ongeacht of de wijk nu formeel binnen of buiten de bebouwde kom ligt (zie hierover meer bij Wegbeheer). Nu de wet geen onderscheid maakt, is de kwalificatie van Oosterwold als stedelijk gebied of onderdeel van het buitengebied slechts beperkt relevant. Uiteindelijk gaat het bij de invulling van de zorgplicht immers altijd om een doelmatigheidsafweging.

¹⁸ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 16-17.

3. Hemelwater

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 3.5 lid 1 Waterwet Artikel 3.5 lid 2 Waterwet	De gemeente zorgt voor de doelmatige inzameling en verwerking van hemelwater, voor zover van bewoners redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat zij het hemelwater in of op de bodem of een oppervlaktewater brengen.	
INVULLING De reikwijdte van de zorgplicht wordt beperkt door de gebiedsbegrenzing én de eigen verantwoordelijkheid van particulieren (voorzieningen op particulier terrein). In het Chw bestemmingsplan is geregeld dat bewoners waterberging realiseren op hun perceel en dat een aaneengesloten watersysteem ontstaat. In een verordening kunnen regels worden gesteld ten aanzien van hemelwaterafvoer (bijv. niet aansluiten op vuilwaterriool). Als de bewoners aan alle regels hebben voldaan, maar toch overlast ontstaat, kan de zorgplicht meebrengen dat de gemeente wel maatregelen moet treffen, als dit doelmatig is. Het betreft een inspanningsverplichting (zorgplicht moet zoveel mogelijk worden nagekomen). Invulling van de zorgplicht moet worden toegelicht in het GRP. Hierbij moet ook worden aangegeven wat van bewoners kan worden verlangd.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) Eventueel hemelwaterverordening	Analyse huidige situatie (overlast?) en doelmatigheid eventuele maatregelen Afstemming provincie en waterschap	

A. Zorgplicht

- 3.1 Hemelwater is niet gedefinieerd in de Waterwet (Wtw) of de Wet milieubeheer (Wm), maar wordt gezien als water dat uit de hemel valt, zoals regen, sneeuw, hagel of dauw.
- 3.2 De zorgplicht voor hemelwater is geregeld in artikel 3.5 van de Waterwet (Wtw):

Artikel 3.5

1 De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor een doelmatige inzameling van het afvloeiend hemelwater, voor zover van degene die zich daarvan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, redelijkerwijs niet kan worden geleverd het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen.

2 De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen tevens zorg voor een doelmatige verwerking van het ingezamelde hemelwater. Onder het verwerken van hemelwater kunnen in ieder geval de volgende maatregelen worden begrepen: de berging, het transport, de nuttige toepassing, het, al dan niet na zuivering, terugbrengen op of in de bodem of in het oppervlaktewater van ingezameld hemelwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk.

- 3.3 De zorgplicht bevat de doelmatige inzameling van hemelwater en de doelmatige verwerking daarvan, zoals berging, transport of het terugbrengen in de bodem of het oppervlaktewater. Ook bij deze zorgplicht, net als bij die voor grondwater, brengt een doelmatigheidsafweging een beperking aan. Daarnaast moet eerst worden beoordeeld of van degene die zich van het hemelwater wil ontdoen kan worden geleverd dat hij dit zelf in of op de bodem of in het oppervlaktewater brengt.

B. Reikwijdte: gebiedsbegrenzing en eigen verantwoordelijkheid particulieren

- 3.4 De reikwijdte van de zorgplicht wordt bepaald door de gebiedsbegrenzing én de eigen verantwoordelijkheid van particulieren:

“Uit het voorgaande volgt dat de reikwijdte van de zorgplicht voor het hemelwater wordt bepaald door de gebiedsbegrenzing enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van particulieren anderzijds. Op particulier terrein is primair de eigenaar verantwoordelijk voor de afvoer van hemelwater, bij voorkeur naar oppervlaktewater of in de bodem (infiltratie). Pas indien dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevraagd heeft de gemeente een taak om het afvloeiende hemelwater verder af te voeren vanaf de grens van het particuliere perceel. Welke maatregelen in redelijkheid voor rekening van de perceelseigenaar zijn, zal lokaal en zelfs per geval kunnen verschillen. In het gemeentelijk rioleringsplan zal door de gemeente duidelijk moeten worden gemaakt welke maatregelen in beginsel van de perceelseigenaren worden verwacht, respectievelijk door de gemeente zelf zullen worden genomen. De zorg voor het beheer van afvloeiend hemelwater ziet daarnaast niet enkel op het afvloeiend hemelwater dat door particulieren ter inzameling wordt aangeboden, maar ook op het afvloeiend hemelwater van openbaar terrein.”¹⁹

¹⁹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 12.

- 3.5 De zorgplicht geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente, met uitzondering van particuliere percelen. Dit is nog eens benadrukt in de memorie van antwoord bij de wijziging van de Wet milieubeheer:

“De gebiedsbegrenzing van de drie zorgplichten voor stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater is identiek: ze gelden namelijk binnen het hele grondgebied van de gemeente. Daarbij geldt voor deze drie zorgplichten dat de gemeente geen verplichting heeft om voorzieningen of maatregelen te treffen op particulier terrein.

De zorgplichten zijn verschillend van karakter. De zorgplichten voor stedelijk afvalwater en afvloeiend hemelwater zijn geformuleerd als zorgplichten voor inzameling, en vervolgens voor transport naar de zuivering in geval van stedelijk afvalwater en doelmatige verwerking in geval van hemelwater. De inzameling omvat conform de bestaande zorgplicht in de Wet milieubeheer (Wm), die hiermee wordt gewijzigd, het aanbieden van een voorziening (meestal een openbaar rioolstelsel) waarop de voorzieningen op particulier terrein (meestal de eigen rioleringen) kunnen worden aangesloten. Op dit punt wordt geen verandering aangebracht ten opzichte van de huidige zorgplicht voor afvalwater, zoals die thans in de Wm is opgenomen. (...)”²⁰

- 3.6 Op particulier terrein is de eigenaar van een perceel dus zelf verantwoordelijk voor het afvoeren van hemelwater in de bodem of het oppervlaktewater. Slechts wanneer dit redelijkerwijs niet van hem gevegd kan worden, moet de gemeente het hemelwater afvoeren vanaf de perceelgrens. Dit kan het geval zijn wanneer in de buurt geen oppervlaktewater aanwezig is waarop geloosd kan worden of wanneer infiltratie niet mogelijk is door een te hoge grondwaterstand. Zoals uit het citaat bij randnummer 3.9 blijkt, kan lokaal en per geval verschillen welke maatregelen redelijkerwijs van een perceeleigenaar kunnen worden gevegd.
- 3.7 In Oosterwold ligt ten opzichte van ieder perceel op maximaal 250 meter afstand een oppervlaktewaterlichaam, een sloot. Het is de bedoeling dat perceeleigenaren via een aaneengesloten watersysteem, een slootje, via de percelen van hun burens hun hemelwater afvoeren naar de eerdergenoemde sloot. De gemeente wil dat alle inwoners van Oosterwold hun hemelwater op de hiervoor omschreven manier afvoeren naar de sloot, zodat het hemelwater niet in het vuilwaterriool terecht komt, met alle gevolgen (voor de zuivering) van dien. Bovendien heeft het de voorkeur dat afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater zoveel mogelijk lokaal in het milieu wordt teruggebracht (artikel 10.29a Wm). Dit kan door lozing op het oppervlaktewater of op of in de bodem (infiltratie).²¹
- 3.8 Om deze manier van afvoeren te bewerkstelligen is in het ‘Chw bestemmingsplan Oosterwold, 1e partiële herziening’ een gebiedsaanduiding ‘overige zone – ontwikkelregels’ opgenomen op grond waarvan onder meer wonen is toegestaan. In artikel 13.24 van de planregels is het volgende bepaald ten aanzien van water:

²⁰ Kamerstukken I, 2006-2007, 30 578, C, p. 1 en 2

²¹ Zie bijv. Kamerstukken II, 2005-2006, 30 578, nr. 3, p. 30.

13.24 Water

13.24.1 Watersysteem

Bij het realiseren van gebouwen, gebruikswijzigingen en het aanleggen van verharding geldt dat geen negatief effect optreedt op het watersysteem. Ten behoeve van de toets of hieraan wordt voldaan, wordt de 'beslisboom water' doorlopen zoals opgenomen in de [Bijlage Beslisbomen](#).

13.24.2 Wateroverlast

Een omgevingsvergunning op grond van dit plan wordt alleen verleend als wateroverlast wordt beperkt, doordat:

- a. de aanleghoogte van wegen minimaal 5 cm boven het omliggende maaiveld is, doch nooit lager dan NAP -4,70 m;
- b. het vloerpeil van gebouwen minimaal 20 cm boven het omliggende maaiveld is, doch nooit lager dan:
 1. NAP -4,55 m ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - peilgebied 1';
 2. NAP -3,55 m ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - peilgebied 2'.

- 3.9 In de beslisboom water is vervolgens geborgd dat wordt voorzien in voldoende waterberging en dat bij de aanleg van de waterberging rekening wordt gehouden met de aansluitmogelijkheden van het volgende perceel:

Om te beoordelen of een project voldoet aan het aspect water wordt onderstaande beslisboom doorlopen.

1.	Waterberging	Ja	Nee	Gegevens
	Is bij de aanvraag omgevingsvergunning voorzien in voldoende waterberging ²⁹ , waarbij minimaal 11,5 m ³ waterberging per 100 m ² verharding ³⁰ wordt toegevoegd?	Ga naar vraag 2.	Project voldoet niet .	Overzicht m ² verharding en m ³ waterberging.
2.	Aansluiting watersysteem	Ja	Nee	Gegevens
	Wordt bij de aanleg van de waterberging rekening gehouden met aansluitmogelijkheid van het volgende perceel?	Project voldoet .	Project voldoet niet .	-

Nota Bene: Vanuit het Waterschap kunnen aanvullende eisen gesteld worden aan een project.

- 3.10 'Watersysteem' is in dit bestemmingsplan niet gedefinieerd. In artikelen 1.80 en 1.81 van de planregels worden de begrippen 'water' en 'waterberging' wel omschreven:

1.80 water

onder het begrip 'water' wordt verstaan:

waterlopen;
 waterwegen;
 waterpartijen;
 met daarbij behorende oevers en taluds en paden van maximaal 1,5 meter breed;

1.81 waterberging

een reservoir (sloot, vijver, infiltratiekragen, wadi, groen/water dak, etc.) dat versnelde regenwaterafvoer van verhard oppervlak (bebouwing, bestrating, etc.) tijdelijk kan opvangen;

- 3.11 In de beslisboom bij het eerdere 'Chw bestemmingsplan Oosterwold' (vastgesteld op 29 september 2016) is wel aangegeven wat onder een watersysteem wordt verstaan:

1.	Aanpassing watersysteem	Ja	Nee	Gegevens
	Is sprake van aanpassingen aan het bestaande watersysteem of de aanleg van een nieuw watersysteem (watergangen, stuwen/bruggen en/of dammen)?	Ga naar vraag 2.	Ga naar vraag 4.	-

- 3.12 In de huidige beslisboom is dit echter niet overgenomen. De beslisboom is eerder aangepast met het 'Wijzigingsplan Chw bestemmingsplan Oosterwold'. In de toelichting is hierover het volgende aangegeven:

"2.5 Actualiseren beslisbomen

Huidige situatie

In de beslisbomen wordt op enkele onderdelen verwezen naar verouderde beleidsdocumenten, richtlijnen en wet- en regelgeving.

Nieuwe situatie

De beslisbomen worden -waar nodig- geactualiseerd aan de actuele beleidskaders, richtlijnen en wet- en regelgeving. Het betreft de beslisbomen Archeologie (nieuwe Archeologieverordening Almere), Ecologie (nieuwe Wet natuurbescherming en gewijzigde provinciale Omgevingsverordening Flevoland), Geluid (hogere waarden beleid voor Oosterwold, rijksinpassingsplan Windpark Zeewolde en nieuw beleid slagschaduw windturbines) en Water (wijziging Keur van het Waterschap). Tegelijkertijd worden enkele omissies hersteld en verduidelijkingen aangebracht in deze beslisbomen (beleidsneutraal)."

- 3.13 Verderop staat dat het waterschap een waterbergingsnorm heeft vastgesteld:

"Keur Waterschap

De Keur van het Waterschap bevat regels omtrent, onder meer, het voorkomen van wateroverlast. Het waterschap heeft voor Oosterwold een waterbergingsnorm vastgesteld. De beslisboom 'Water' is hier op aangepast en in overeenstemming gebracht met de gewijzigde Keur."

- 3.14 Niet duidelijk is waarom in de beslisboom na de wijziging niet meer wordt toegelicht wat onder watersysteem wordt verstaan. Wij sluiten niet uit dat met 'geen negatief effect op het watersysteem' ook het grond- en oppervlaktewatersysteem wordt bedoeld. De voorgeschreven waterberging in de huidige beslisboom heeft daar namelijk invloed op.
- 3.15 Met artikel 13.24.1 en de beslisboom lijkt een voorwaardelijke verplichting te zijn opgenomen: een ontwikkeling is toegestaan op voorwaarde dat wordt voorzien in

voldoende waterberging. De gemeente heeft hiermee bij het opstellen van het bestemmingsplan rekening gehouden met de waterhuiskundige situatie, in lijn met de wetsgeschiedenis:

“Gemeenten hebben ten aanzien van water in het bebouwde gemeentelijke gebied ook nu al een centrale rol te vervullen. Zo dienen zij bij het bestemmen van gronden rekening te houden met de gevolgen van voorgenomen ruimtelijke besluiten (zoals bestemmingsplanwijzigingen, voorbereidings- en vrijstellingsbesluiten) voor de waterhuishoudkundige situatie, waartoe ook de «grondwaterhuishouding» moet worden gerekend. Bij een verantwoorde afweging van de betrokken belangen kunnen latere problemen met grondwater in de beheersfase langs deze weg al in de bestemmingsfase zoveel mogelijk worden voorkomen.”²²

- 3.16 Met de bovenstaande regeling is geborgd dat iedere kaveleigenaar die een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning wil verkrijgen voldoende waterberging aanlegt en rekening houdt met de aansluitmogelijkheden van deze waterberging op het perceel van zijn buurman. Hiermee wordt ‘hetgeen redelijkerwijs kan worden gevergd’ van bewoners ten aanzien van het brengen van afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in oppervlaktewater verruimd. Als daarvoor op grond van de watertoets in het kader van een goede ruimtelijke ordening, mogelijk in samenhang met de wijziging van de keur van het waterschap waarin een waterbergingsnorm is vastgesteld, een rechtvaardiging bestaat, menen wij dat dit niet in strijd met de Waterwet is.
- 3.17 Met deze planregeling lijkt echter nog niet geborgd te zijn dat de inwoners hun hemelwater niet mogen afvoeren via het vuilwaterriool, als dat wordt aangelegd.
- 3.18 Op grond van artikel 10.32a Wm kan de gemeenteraad een verordening vaststellen waarin regels worden gesteld voor het op of in de bodem of in een riool brengen van afvloeiend hemelwater:

Artikel 10.32a

1 De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat:

a. bij het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, wordt voldaan aan de in die verordening gestelde regels, en

b. het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater binnen een in die verordening aangegeven termijn wordt beëindigd.

2 Van de mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geen gebruikgemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden gevergd.

- 3.19 In de memorie van toelichting staat hierover het volgende:

²² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 3-4.

“2. Indien het belang van de bescherming van de bodem, van het oppervlaktewater of van de riolering daartoe noodzaakt, kan de gemeenteraad door middel van een verordening regels stellen met betrekking tot lozingen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater.

3. Voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het hemelwaterbeleid is het met name van belang dat daar waar lozingen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater nog op het gemengde stelsel plaatsvinden, de gemeente mogelijkheden heeft om die lozingen op termijn te beëindigen, namelijk van het openbaar vuilwaterriool af te koppelen. Dat kan indien voor afvloeiend hemelwater of ingezameld grondwater een afzonderlijk stelsel wordt aangelegd of indien van de lozers in het desbetreffende gebied in redelijkheid gevergd kan worden om het afvloeiende hemelwater of ingezameld grondwater zelf in het milieu terug te brengen door lozing in het oppervlaktewater of op of in de bodem. Bij de hiervoor onder 2 genoemde verordening kan daarom ook een termijn worden bepaald, waarbinnen dit zogenoemde afkoppelen dient te worden gerealiseerd.”²³

- 3.20 Op basis van lid 1 onder b kan de gemeente dus bepalen dat afvloeiend hemelwater moet worden afgekoppeld van het vuilwaterriool. De vraag is of in de verordening ook kan worden voorgeschreven dat perceeleigenaren hun afvloeiend hemelwater via het aaneengesloten watersysteem naar de sloot moeten brengen.
- 3.21 Strikt genomen biedt de wettelijke tekst deze mogelijkheid niet. Die gaat in lid 1 onder a immers uit van het stellen van regels voor het brengen van hemelwater in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater (= een vuilwaterriool) en niet in oppervlaktewater. Ook onder b gaat het om het afkoppelen van hemelwater van het riool, niet van het brengen van hemelwater in een oppervlaktewaterlichaam.
- 3.22 Het voorschrijven van een waterberging in de vorm van een aaneengesloten watersysteem in de verordening lijkt hier ook niet nodig, omdat dit watersysteem al is geborgd in het bestemmingsplan (als resultaat van de watertoets in het kader van een goede ruimtelijke ordening).
- 3.23 Wel zou in de verordening kunnen worden opgenomen dat de perceeleigenaren geen afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater mogen lozen op het toekomstige vuilwaterriool. Onder Grondwater hebben wij aangegeven dat wij menen dat deze mogelijkheid bestaat, aangezien dit een variant is van ‘afkoppelen’ (niet aankoppelen). Als niet ook een schoonwaterriool of gemengd riool wordt aangelegd, zou dit verbod er feitelijk toe leiden dat bewoners van Oosterwold dit water via het aaneengesloten watersysteem in het oppervlaktewater moeten brengen, tenzij de bodem infiltratie toelaat, in welk geval lozing in de bodem ook een optie is.
- 3.24 Tot slot wijzen wij erop dat als de perceeleigenaren hebben voldaan aan alle regels ten aanzien van de waterberging en het afvoeren van afvloeiend hemelwater en zij dan toch met een overschot blijven zitten, de zorgplicht kan meebrengen dat de gemeente alsnog maatregelen moet treffen. In de memorie van toelichting zijn voorbeelden gegeven van een aantal maatregelen:

²³ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 30.

“Vervolgens dienen gemeenten (burgemeester en wethouders) met deze openbare hemelwaterstelsels te zorgen voor de afvoer van hemelwater vanaf particuliere percelen indien gebruikers dit redelijkerwijs niet zelf kunnen afvoeren naar oppervlaktewater of bodem. Waar de aanleg van een hemelwaterstelsel noodzakelijk is, kan aan een aantal maatregelen worden gedacht: de aanleg van hemelwaterriolen, afvoergeulen, infiltratietransportbuizen, drainagekratten of percolatievoorzieningen, zoals drainagekoffers, wadi's en infiltratiebekkens, of het aanleggen van een bergbezinkbassin.”²⁴

C. Inspanningsverplichting en doelmatigheidsafweging

- 3.25 Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de zorgplicht voor hemelwater zoveel mogelijk moet worden nagekomen en daarmee het karakter van een inspanningsverplichting heeft:

“De nieuwe wettelijke taak heeft het karakter van een zorgplicht, die zoveel mogelijk moet worden nagekomen. De woorden «zoveel mogelijk» duiden erop dat er van een inspanningsverplichting sprake is. Een zorgplicht geeft tevens aan dat gemeenten bij de uitvoering van hun taak de nodige beleidsvrijheid hebben die aanpak te kiezen die gelet op de lokale omstandigheden doelmatig is.”¹

Om zulks ook tot uitdrukking te brengen in de wettelijke formulering is, aansluitend bij het karakter van de zorgplicht als hiervoor aangeduid, het begrip «doelmatig» opgenomen. Bij de concrete invulling van de zorgplicht hebben gemeenten beleidsvrijheid om op het lokale niveau de integrale afweging te maken op welke wijze het beste kan worden omgegaan met hemelwater, rekening houdend met de maatschappelijke lasten en de verschillende randvoorwaarden (zoals een duurzaam watersysteem, leefomgeving, functie van een gebied, milieu, volksgezondheid). Overleg met waterbeheerders en provincie is daarbij van belang. In het verlengde hiervan ligt dat gemeenten (gemeenteraad) in hun rioleringsplannen duidelijkheid scheppen ten aanzien van de vraag in welke mate van particulieren kan worden geveerd dat zij zelf zorgen voor de afvoer van afvloeiend hemelwater naar oppervlaktewater of bodem. Waar hemelwater al te zeer verontreinigd is en dit niet kan worden voorkomen, dient het ter plaatste gezuiverd te worden (via een IBA, een helofytenfilter, een zuiveringsfilter of een gelijksoortige voorziening) dan wel dient de afvoer naar de rwzi te worden bewerkstelligd of te worden gecontinueerd.”²⁵

- 3.26 De gemeente heeft dus een zekere beleidsvrijheid bij de omgang met hemelwater. Daarbij speelt de eerdergenoemde doelmatigheid een belangrijke rol. Dit houdt onder meer in dat niet in ieder deel van de gemeente dezelfde maatregelen getroffen hoeven te worden. In de afweging spelen onder meer de maatschappelijke lasten, leefomgeving en de functie van een gebied mee.

D. Gemeentelijk rioleringsplan

- 3.27 Net als bij de zorgplicht voor grondwater dient de gemeente in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) uit te werken hoe zij de zorgplicht voor hemelwater invult:

²⁴ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 12-13.

²⁵ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 578, nr. 3, p. 13.

Artikel 4.22

1 De gemeenteraad stelt telkens voor een daarbij vast te stellen periode een gemeentelijk rioleringsplan vast.

2 Het plan bevat ten minste:

- a.** een overzicht van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater als bedoeld in [artikel 10.33](#), alsmede de inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater als bedoeld in artikel 3.5 van de Waterwet, en maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, als bedoeld in [artikel 3.6 van laatstgenoemde wet](#) en een aanduiding van het tijdstip waarop die voorzieningen naar verwachting aan vervanging toe zijn;
- b.** een overzicht van de in de door het plan bestreken periode aan te leggen of te vervangen voorzieningen als bedoeld onder a ;
- c.** een overzicht van de wijze waarop de voorzieningen, bedoeld onder a en b , worden of zullen worden beheerd;
- d.** de gevolgen voor het milieu van de aanwezige voorzieningen als bedoeld onder a, en van de in het plan aangekondigde activiteiten;
- e.** een overzicht van de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten.

3 Indien in de gemeente een gemeentelijk milieubeleidsplan geldt, houdt de gemeenteraad met dat plan rekening bij de vaststelling van een gemeentelijk rioleringsplan.

4 Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, aan gemeenten de plicht opleggen tot prestatievergelijking ten aanzien van de uitvoering van de taak, bedoeld in [artikel 10.33](#), alsmede de taken, bedoeld in de [artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet](#). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking.

- 3.28 Zoals eerder genoemd bij de zorgplicht voor grondwater kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen verschillende gebieden in de gemeente waar wel of geen maatregelen worden getroffen:

“Voor hemelwater en grondwater bepaalt de gemeenteraad in het kader van het vaststellen van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) welke voorzieningen of maatregelen doelmatig zijn. Uit een vastgesteld GRP blijkt zo ook in welke gebieden de gemeente wel of geen voorzieningen of maatregelen zal treffen.”²⁶

- 3.29 In het gemeentelijk rioleringsplan dient ook te worden opgenomen welke maatregelen van particulieren kunnen worden verwacht. De reikwijdte van de zorgplicht is namelijk beperkt.

E. Stedelijk gebied of buitengebied

- 3.30 Net als bij grondwater bestaat er wettelijk gezien geen onderscheid tussen stedelijk gebied en buitengebied (binnen of buiten de bebouwde kom), maar is de verwachting geuit in de wetsgeschiedenis dat, hoewel de zorgplicht geldt voor de openbare ruimte in het hele gemeentelijke grondgebied, de zorgplicht zich vooral zal toespitsen op stedelijk

²⁶ Kamerstukken I, 2006-2007, 30 578, C, p. 2

gebied en minder op het buitengebied, omdat daar minder problemen worden verwacht:

“De regering erkent dat in de toelichting verschillende termen worden gehanteerd, zoals stedelijk gebied, bebouwd gebied, verstedelijkt gebied. Dit hangt samen met het gegeven dat de problemen met afvloeiend hemelwater en grondwaterstanden zich in de praktijk vooral voordoen in de gebieden van de gemeente die verstedelijkt zijn, oftewel waar zich veel verhard oppervlak bevindt zoals bebouwing, straten, wegdek, daken etc. Ze komen veel minder voor in het buitengebied. (...)

Voor de hemelwaterzorgplicht is het uitgangspunt dat de gemeente zorgt voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater. Zoals uit de toelichting blijkt, gaat het bij afvloeiend hemelwater om hemelwater dat vrijkomt van daken en verharde oppervlakken, waarvan uiteraard overal in het gemeentelijke grondgebied sprake kan zijn. Waar sprake is van particuliere percelen, is degene die zich aldaar van het afvloeiende hemelwater wil ontdoen, er evenwel primair zelf voor verantwoordelijk het water in de bodem of het oppervlaktewater te brengen. Waar dat redelijkerwijs niet van hem kan worden verwacht brengt de zorgplicht met zich dat de gemeente in de openbare ruimte aan de perceelsgrens een voorziening aanbiedt waarin het verzamelde hemelwater kan worden geloosd.”²⁷

- 3.31 Wij verwijzen naar onze opmerkingen bij Grondwater, met dien verstande dat het bij de invulling van de zorgplicht voor hemelwater uiteindelijk ook om een doelmatigheidsafweging gaat, maar dat bij deze zorgplicht de eigen verantwoordelijkheid van particulieren een grotere rol speelt.

²⁷ Kamerstukken I, 2006-2007, 30 578, C, p. 2.

4. Waterwet (overig)

WETGEVING	BEDOELING	
Waterwet	Er zijn verschillende zorgplichten op genomen in de Waterwet: voor Rijkswateren, regionale wateren en met betrekking tot afstemming met het waterschap.	
INVULLING		
De zorgplichten voor Rijkswateren en regionale wateren zijn niet relevant voor Oosterwold. De zorgplicht in artikel 3.8 verlangt afstemming tussen de gemeente en het waterschap.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 4.1 In de Waterwet (Wtw) zijn naast de zorgplichten voor grondwater en hemelwater meer zorgplichten opgenomen.

A. Rijkswateren

- 4.2 In artikel 3.1 is de zorgplicht voor rijkswateren geregeld, waarbij het zesde lid de grondslag biedt voor het toekennen van het beheer aan niet tot het Rijk behorende overheidslichamen, zoals een gemeente. De wijk Oosterwold grenst echter niet aan rijkswater, dus deze zorgplicht laten wij verder buiten beschouwing.

B. Regionale wateren

- 4.3 Artikel 3.2 regelt dat bij provinciale verordening overheidslichamen kunnen worden aangewezen als beheerder van regionale wateren. Op het eerste gezicht lijkt dit ook geen invloed te hebben op de wijk Oosterwold. Daarom wordt dit artikel ook buiten beschouwing gelaten.

C. Afstemming waterschap en gemeente

- 4.4 In artikel 3.8 is een zorgplicht opgenomen voor gemeenten en waterschappen voor afstemming met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer:

Artikel 3.8

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

- 4.5 Deze zorgplicht lijkt te zien op een nadere invulling van andere concrete zorgplichten, waaronder die voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater voor de gemeente en die voor waterzuivering van het waterschap, waarmee wettelijk is verankerd dat de bestuursorganen goed moeten samenwerken en hun taken op elkaar moeten afstemmen.

- 4.6 In de wetsgeschiedenis is hierover het volgende opgenomen:

“Gelet op de samenhang tussen waterbeheer, beheer en inrichting van de openbare ruimte, stedelijke wateroverlast en de aanknopingspunten om deze aan te pakken is het van groot belang dat waterschappen en gemeenten elkaar weten te vinden. Wateroverlast in verstedelijkt gebied kan via verschillende knoppen worden aangepakt. Het is zaak dat enerzijds aan de maatschappelijk gezien meest doelmatige en kostenefficiënte knop wordt gedraaid, terwijl anderzijds voor zowel waterbeheerder als gemeente duidelijk moet zijn wat zij van elkaar kunnen verwachten. Ook op andere terreinen dan stedelijke wateroverlast kan een versterkte samenwerking tussen gemeenten en waterbeheerder wenselijk zijn; zo zijn bijvoorbeeld verbeteringen mogelijk ten aanzien van het ro-beleid van gemeenten door betere samenwerking met de waterbeheerders bij de totstandkoming van bestemmingsplannen en leggers en de behandeling van vergunningaanvragen. Ook bij de operationalisering van de één-loketgedacht voor de water- en omgevingsvergunning hebben gemeenten en waterbeheerders elkaar nodig.

Met het oog op de benodigde samenwerking tussen gemeenten en waterschappen is in paragraaf 2 van hoofdstuk 3 een nieuwe bepaling opgenomen, die waterschappen en gemeenten ertoe verplicht om, voor zover nodig met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer, zorg te dragen voor de afstemming van hun respectievelijke taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Met deze nieuwe bepaling wordt ook gevolg gegeven aan de (onder meer tijdens de hoorzitting over de Waterwet geuite) constatering van de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg dat het nodig is om bestuurlijke afspraken te maken op het terrein van het waterbeheer. Het nieuwe artikel 3.5a biedt daarvoor het kader.”²⁸

- 4.7 Voor Oosterwold lijkt dit geen concrete nieuwe zorgplicht mee te brengen voor de gemeente.

²⁸ Kamerstukken II, 2007–2008, 30 818, nr. 7, p. 18.

5. Drinkwatervoorziening

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 1 en 2 Drinkwaterwet	De gemeente draagt zorg voor duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, welke geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang.	
INVULLING		
Bij de uitoefening van bevoegdheden in Oosterwold rekening houden met de zorgplicht. Drinkwatervoorziening niet in gevaar brengen.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

5.1 Drinkwater wordt in artikel 1 van de Drinkwaterwet als volgt gedefinieerd:

drinkwater: water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemers;

5.2 In artikel 2 is een zorgplicht opgenomen voor bestuursorganen, waaronder ook de bestuursorganen van de gemeente:

Artikel 2

1 Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

2 Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

5.3 Het betreft een breed geformuleerde zorgplicht die voor de gemeenten en provincies inhoudt dat zij de verantwoordelijkheid hebben dat drinkwaterbedrijven in overheidshanden blijven, dat zij in noodsituaties samenwerken met de drinkwaterbedrijven en dat zij bij de uitoefening van andere bevoegdheden deze zorgplicht in acht nemen:

“Dit artikel geeft het beginsel weer waar hoofdstuk II een uitwerking van vormt: bestuursorganen (de overheid) dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De hier voorgestelde bepaling vormt een voortzetting van artikel 1a van de Waterleidingwet, met dien verstande dat deze bepaling een meer inhoudelijk en kwalitatief karakter heeft. Dit betreft met name de toevoeging dat de zorg betrekking heeft op de duurzame veiligstelling (van de openbare drinkwatervoorziening). De overheidszorg heeft specifiek daarop betrekking. (...) Gemeenten en provincies dragen vooral verantwoordelijkheid als eigenaar van drinkwaterbedrijven en in noodsituaties. Zij zijn gehouden er voor zorg te dragen dat de eigendom in overheidshanden blijft en dat drinkwaterbedrijven aan hun wettelijke plichten voldoen, rekening houdend met de beleidskaders zoals door het Rijk aangegeven. Voorts zijn ze verplicht om met deze bedrijven samen te werken bij de nooddrinkwatervoorziening (die primair valt onder de verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven, zie de voorgestelde artikelen 27 en volgende). Daarnaast zijn zij, evenals bestuursorganen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, krachtens deze bepaling verplicht om ook bij de uitoefening van overige bevoegdheden, zoals in het kader van de ruimtelijke ordening, te voldoen aan deze zorgplicht. De in artikel 2, eerste lid, opgenomen zorgplicht wordt voorts op een bestendige en duurzame wijze vervuld door drinkwaterbedrijven, behoudens enkele uitzonderingen, de exclusieve bevoegdheid (en plicht) tot productie en levering van drinkwater toe te kennen en zeker te stellen dat de drinkwaterbedrijven in overheidshanden blijven.”²⁹

5.4 Ten aanzien van het tweede lid waarin is bepaald dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als dwingende reden van groot openbaar belang geldt, is in de wetsgeschiedenis het volgende opgenomen:

²⁹ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 895, nr. 3, p. 39–40.

“De hier voorgestelde bepaling is om een aantal redenen wenselijk. In de eerste plaats om te expliciteren dat plannen of projecten ten behoeve van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn¹ vormen, zodat deze ook in de in dat lid bedoelde gebieden, met de daar genoemde waarborgen, doorgang kunnen vinden.

*Verder is het wenselijk om het bijzondere karakter van het belang van de openbare drinkwatervoorziening in de wet te verankeren en te waarborgen dat aan dit belang steeds voldoende recht wordt gedaan (en inbreuken worden voorkomen) bij de belangenafweging door bestuursorganen in het kader van de uitoefening van wettelijke bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften. Het belang van de openbare drinkwatervoorziening vormt een zwaarwegend openbaar belang dat een bijzondere wettelijke bescherming rechtvaardigt. Drinkwater vormt immers een primaire levensbehoefte. Dit brengt met zich mee dat dit belang om die reden boven andere belangen kan prevaleren. Zonder een dergelijke expliciete waarborging bestaat de kans dat, bij een toenemende druk op, en intensivering van, het gebruik van ruimte, bodem en water, het belang van de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening slechts een van de vele af te wegen belangen wordt in de besluitvorming en daarin niet het gewicht krijgt dat het zou moeten krijgen, waardoor het niet ondenkbeeldig is dat de opdracht tot een duurzame veiligstelling moeilijker uitvoerbaar wordt. De bepaling vormt tevens een nadere uitwerking en concretisering van de in het eerste lid opgenomen zorgplicht. Die zorgplicht raakt alle bestuursorganen die op enigerlei wijze bij hun taakuitoefening te maken krijgen met het belang van de openbare drinkwatervoorziening, ook indien zij niet rechtstreeks betrokken zijn bij de zorg voor die voorziening zelf. (...)*³⁰

- 5.5 Daarbij wordt benadrukt dat een beroep op de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang concreet moet worden onderbouwd en uitgewerkt.
- 5.6 Ten aanzien van de wijk Oosterwold zal met name van belang zijn dat de gemeente bij de uitoefening van haar bevoegdheden rekening houdt met haar zorgplicht ten aanzien van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. De openbare drinkwatervoorziening mag niet in gevaar komen.

³⁰ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 895, nr. 3, p. 40.

6. Wegbeheer

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 16 Wegenwet Artikel 18, sub I en II Wegenwet	De gemeente zorgt ervoor dat binnen haar gebied liggende openbare wegen in goede staat verkeren.	
INVULLING		
Om de zorgplicht te voldoen, moet de gemeente ervoor zorgen dat de onderhoudsplichtige zijn onderhoudsplicht nakomt, dan wel zelf dat onderhoud plegen. De kavelwegen zijn geen openbare wegen. Als deze door bestemming door de rechthebbende openbaar worden dan strekt de zorgplicht zich vanaf dat moment ook uit over de kavelwegen (inhoudende afdwingen van onderhoud bij de rechthebbende). Zorgplicht impliceert aansprakelijkheidsrisico voor gebrekkige wegen.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
Beoordelen of de kavelwegen openbaar moeten worden en of de gemeente het onderhoud wil overnemen. Oosterwold opnemen in bebouwde kom i.v.m. verkeersregelgeving, wegontwerp, APV-regelgeving, etc.	Risicoanalyse uitvoeren (aanleg en staat van onderhoud kavelwegen, gevolgen keuzes openbaarheid, onderhoud), ook ivm andere zorgplichten + aansprakelijkheid	

6.1 De zorgplicht voor wegbeheer bestaat uit verschillende aspecten.

A. Zorgplicht o.g.v. de Wegenwet

6.2 In een eerder memo van 2 september 2022 is Dirkzwager ingegaan op de verantwoordelijkheid voor kavelwegen. Wij verwijzen naar dat memo, waarin over de zorgplicht uit artikel 16 van de Wegenwet het volgende is opgemerkt:

“De gemeente heeft te zorgen dat de binnen haar gebied liggende wegen, met uitzondering van de wegen, welke door het rijk of een provincie worden onderhouden, van die bedoeld in artikel 17 en van die, waarop door een ander tol wordt geheven, verkeren in goede staat.”

6.3 De manier waarop de zorgplicht moet worden ingevuld wordt geconcretiseerd in artikel 18 van de Wegenwet:

De gemeente en het waterschap worden geacht aan het in de [artikelen 16](#) en [17](#) bepaalde te hebben voldaan:

- I. in het geval dat een ander dan de gemeente of het waterschap tot het onderhouden van den weg verplicht is, wanneer diens verplichting is nagekomen;*
- II. in de overige gevallen, wanneer:
de weg goed is onderhouden;
aard, breedte en lengte van de verharding gelijk zijn aan aard, breedte en lengte van de verharding, zoals die zijn aangegeven op den in [artikel 27](#) bedoelden legger.*

6.4 In artikel 16 en 18 van de Wegenwet wordt niet geëxpliciteerd of onder ‘weg’ nu alle wegen worden verstaan of alleen ‘openbare wegen’. Het laatste is onzes inziens het geval.

6.5 Wij wijzen in de eerste plaats op het bepaalde in artikel 1 lid 1 Wegenwet, waarin staat dat de wet uitsluitend van toepassing is op openbare wegen.

6.6 Wij wijzen in de tweede plaats op een uitspraak van de Afdeling van 14 september 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BS8863), waaruit volgt dat artikel 16 Wegenwet geen publiekrechtelijke grondslag biedt voor handhaving van de onderhoudsplicht van artikel 15 van de Wegenwet. Artikel 16 Wegenwet biedt evenmin een handavingsgrondslag voor degene die in de legger is aangewezen als onderhoudsplichtige van een weg. De Afdeling neemt daarbij het bepaalde in artikel 6:174 lid 2 BW in aanmerking:

“Artikel 15 van de Wegenwet regelt de onderhoudsplicht van de gemeente voor wegen die door de gemeente tot openbare weg zijn bestemd. Voorts legt artikel 16 van de Wegenwet aan de gemeente een zorgplicht op voor de binnen haar gebied liggende wegen. Zoals de Afdeling eerder in een zaak waarin het beroep niet (primair) zag op handhaving van de onderhoudsplicht maar op de openbaarheid van de weg heeft overwogen (uitspraak van 21 maart 2007 in zaak nr. 200604909/1), biedt de aan de gemeente in artikel 16 van de Wegenwet opgelegde zorgplicht geen grondslag voor een bevoegdheid van het college tot handhaving met bestuursdwang op de voet van artikel 125 van de Gemeentewet van de onderhoudsplicht van artikel 15 van de Wegenwet.

Artikel 16 van de Wegenwet, gelezen in verbinding met artikel 50 van die wet, biedt evenmin een grondslag voor een bevoegdheid van het college tot handhaving met bestuursdwang op de voet van artikel 125 van de Gemeentewet van de onderhoudsplicht van degene die in de legger is aangewezen als onderhoudsplichtige van een weg.

Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit artikel 6:174, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek volgt dat bij de gemeente de aansprakelijkheid rust voor de openbare wegen ten aanzien waarvan zij dient te zorgen dat ze in goede staat verkeren.

- 6.7 Wij wijzen in de derde plaats op het feit dat de Afdeling in nog vroegere jurisprudentie meende dat die publiekrechtelijke grondslag er wel was, maar dan (alleen) voor openbare wegen. We verwijzen naar een uitspraak van de Afdeling van 16 maart 1999, GST 7100, 3:

“Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak, bijvoorbeeld de uitspraak van 19 augustus 1993, Gst. 6990, 3, welke jurisprudentie door de Afdeling wordt voortgezet, kan de grondslag voor deze bevoegdheid, indien sprake is van een openbare weg in de zin van de Wegenwet, worden ontleend aan artikel 16 Wegenwet. Op grond van deze bepaling heeft de gemeente te zorgen dat binnen haar grondgebied liggende wegen in goede staat verkeren. Tot die taak behoort ook het uitoefenen van bestuursdwang op grond van artikel 125 Gemeentewet.”

- 6.8 De gemeentelijke zorgplicht van artikel 16 Wegenwet heeft dus alleen betrekking op openbare wegen.
- 6.9 Aan de zorgplicht kan door de gemeente worden voldaan door enerzijds voor openbare wegen, waarvoor zij onderhoudsplichtig is, de onderhoudsverplichting na te komen (artikel 18 sub II) en anderzijds voor openbare wegen in particulier eigendom er op toe te zien dat de particuliere eigenaar deze openbare weg goed onderhoudt (artikel 18 sub I).

Gladheidsbestrijding

- 6.10 De gemeente kwalificeert als wegbeheerder, als er sprake is van een openbare weg. Op de gemeente rust in dat geval op grond van artikel 16 van de Wegenwet de zorgplicht dat de openbare wegen in goede staat verkeren. Op grond van artikel 18 Wegenwet is bepaald dat aan de zorgplicht is voldaan als een derde aan zijn onderhoudsverplichting heeft voldaan en – indien de gemeente onderhoudsplichtig is – de weg goed is onderhouden en de aard, breedte en lengte van de verharding in overeenstemming zijn met de wegenlegger.
- 6.11 Het bestaan van een onderhoudsverplichting impliceert ook de verplichting om aan gladheidsbestrijding te doen. Het gaat dan om een inspanningsverplichting.
- 6.12 Ter invulling van de inspanningsverplichting hebben veel gemeenten een ‘Beleidsplan gladheidsbestrijding’ vastgesteld. Hierin staat welke prioriteiten de gemeente stelt bij het bestrijden van gladheid op de openbare wegen in de gemeente.

Zolang de in dit beleidsplan gemaakte keuzes redelijk zijn én de gemeente overeenkomstig het beleidsplan te werk gaat, kan het vaststellen van een dergelijk beleidsplan het risico op aansprakelijkheid van de gemeente wezenlijk beperken.

- 6.13 De gemeente Almere heeft zo'n beleidsplan, het 'beleidsplan gladheidsbestrijding Almere 2018-2028'. Daarin staat het volgende:

"De wegbeheerder is op grond van artikel 15 e.v. van de Wegenwet verantwoordelijk voor het onderhoud van de wegen. De zorgplicht voor het in goede en veilige staat verkeren van wegen geldt ook voor de bestrijding van gladheid als gevolg van winterse omstandigheden. Om aan de inspanningsverplichting te voldoen moet er sprake zijn van een adequate gladheidbestrijding. Dat wil zeggen een vastgestelde selectieve aanpak van de gladheidbestrijding, gebaseerd op afwegingen van onder andere verkeersveiligheid, toegankelijkheid, milieubelasting en beschikbare financiële middelen."

- 6.14 Wij hebben vernomen dat de gemeente nooit strooit op de kavelwegen.

B. Aansprakelijkheid

- 6.15 De gemeente heeft op grond van artikel 16 Wegenwet een zorgplicht die inhoudt dat de binnen haar gebied liggende openbare wegen in goede staat verkeren.
- 6.16 De gemeente is in zijn hoedanigheid als wegbeheerder (schuld of verwijtbaarheid is niet relevant) op grond van artikel 6:174 lid 2 BW aansprakelijk voor een gebrekkige toestand van de openbare weg.³¹ Er is sprake van een gebrek als de openbare weg niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen. Uit jurisprudentie volgt dat daarbij betekenis toekomt aan de CROW-richtlijnen, maar dat deze niet altijd doorslaggevend zijn.
- 6.17 Dat een openbare weg op grond van artikel 16 van de Wegenwet in goede staat moet verkeren, betekent niet dat die weg (altijd) in perfecte staat moet zijn. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een gebrek zijn alle omstandigheden van het geval van belang, zoals hoe groot de kans op verwezenlijking van het gevaar is en welke onderhouds- en veiligheidsmaatregelen mogelijk en redelijkerwijs verlangd kunnen worden. Maar ook de aan een gemeente toekomende beleidsvrijheid en de financiële middelen die zij daarvoor heeft. Daarnaast wordt van de weggebruiker ook nog wel een zekere oplettendheid verwacht en is zijn weggedrag van belang.
- 6.18 De gemeente is niet aansprakelijk op grond van artikel 6:174 lid 2 BW als de openbare weg wel in goede staat verkeert, maar er op die weg voorwerpen zijn gelegen. In een uitspraak van de rechtbank Assen van 7 april 2010 (ECLI:NL:RBASS:2010:BN1608) is bijvoorbeeld overwogen:

³¹ In concrete gevallen waarin de gemeente schade moet vergoeden kan die proberen de schadevergoeding te verhalen op de onderhoudsplichtige c.q. eigenaar van de (ondergrond van) de weg.

“3.7. Bij de beoordeling van het geschil gaat de rechtbank er van uit dat kort voordat het ongeval plaatsvond de tak op het fietspad is geraakt. De indicaties daarvoor zijn dat het toen hard waaide en dat de tak niet al was verwijderd terwijl deze wel het hele pad versperde. Dit leidt er toe dat de gemeente op het tijdstip van het ongeval hiervan niet op de hoogte was of kon zijn, en wellicht ook dat, als zij wel een melding had gekregen, zij niet meer op tijd kon zijn om deze te verwijderen voordat eiser op de plek des onheils arriveerde.

3.8. De vordering van eiser, zoals neergelegd in de inleidende dagvaarding, steunt primair op de risicoaansprakelijkheid die geldt voor een bezitter van een openbare weg, als neergelegd in artikel 6:174 BW.

Die aansprakelijkheid doet zich in beginsel voor als de openbare weg niet in goede staat verkeert, daarvoor moest de gemeente zorgen.

Echter, het fietspad (de openbare weg in geding) verkeerde als zodanig in goede staat. Er lag alleen iets op dat geen onderdeel uitmaakt van het pad in de meest ruime zin van het woord (lichaam, uitrusting, waarschuwingen e.d.). Daarop heeft de risico-aansprakelijkheid van artikel 6:174 BW geen betrekking.

Een andere opvatting omtrent artikel 6:174 BW zou leiden tot het onaanvaardbare gevolg dat op de wegbeheerder een aansprakelijkheid zou rusten voor schade ontstaan door talloze denkbare corpora aliena die op de weg zijn gekomen, zoals daar zijn scherven van (bier)flessen, spijkers of blikjes, en dat dit zelfs zou gelden bij het opzettelijk en verdekt aanbrengen van die voorwerpen door derden.

- 6.19 Het voorgaande betekent dat de gemeente als wegbeheerder ook niet aansprakelijk is op grond van artikel 6:174 lid 2 BW voor ongelukken die het gevolg zijn van gladheid. Bij gladheid als gevolg van zaken op de weg, zoals sneeuw, ijs, bladeren, vindt artikel 6:174 lid 2 BW (de risicoaansprakelijkheid) geen toepassing. Volgens de Hoge Raad (HR 3 mei 2002, LJN: AE2202) brengt een redelijke uitleg van artikel 6:174 lid 2 BW met zich dat op het overheidslichaam dat tot taak heeft ervoor te zorgen dat de weg in goede staat verkeert slechts de verplichting rust om tot schadevergoeding over te gaan, indien de schade is veroorzaakt door een gebrek aan de weg(uitrusting) als zodanig.
- 6.20 Schade die het gevolg is van een gebrek op de weg (i.p.v. aan de weg) moet daarom worden behandeld aan de hand van artikel 6:162 BW.
- 6.21 In lijn met het voorgaande is de gemeente als wegbeheerder niet aansprakelijk op grond van artikel 6:174 lid 2 BW voor ongelukken die plaatsvinden na het verhogen van de snelheid op een (openbare) weg naar aanleiding van een verkeersbesluit. Aansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW zal ook niet (snel) aan de orde zijn. Een weggebruiker moet voldoende oplettend zijn om zijn snelheid en het rijgedrag aan te passen aan de omstandigheden.

C. Kavelwegen

Niet openbaar

- 6.22 Wij hebben in het memo van 2 september 2022 opgemerkt dat de kavelwegen niet openbaar zijn en dat eventuele nietigheid van de overeenkomsten die met bewoners zijn gesloten ook niet maakt dat de kavelwegen daarmee openbaar worden. Gelet op het voorgaande betekent dit dat de zorgplicht van de gemeente zich – formeel gezien – niet uitstrekt tot de kavelwegen.

Hoe kunnen kavelwegen openbaar worden?

- 6.23 Het is echter niet uitgesloten dat de kavelwegen op enig moment openbaar worden. Dat kan gebeuren omdat de kavelwegen gedurende een periode van 30 jaren voor een ieder toegankelijk zijn geweest, omdat de kavelwegen gedurende 10 jaren voor een ieder toegankelijk zijn geweest én in die periode door de gemeente zijn onderhouden of omdat de rechthebbenden (de kavelwegeigenaren) daaraan – met medewerking van de gemeenteraad – een openbare bestemming geven (artikel 4 en 5 Wegenwet).

Openbaarheid impliceert niet verschuiving van de onderhoudsplicht

- 6.24 Niet in al die gevallen impliceert het openbaar worden dat de onderhoudsplicht ‘verschuift’ naar de gemeente. De Wegenwet gaat er vanuit dat de onderhoudsplicht berust bij de rechthebbende op de openbare weg. De gemeente voldoet in zo’n geval aan de zorgplicht als de rechthebbende de onderhoudsplicht nakomt. Zie in dat verband een arrest van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden d.d. 10 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:271, r.o. 4.13:

“Op grond van artikel 16 Wegenwet moet de gemeente ervoor zorgen dat de binnen haar grondgebied liggende wegen in goede staat verkeren. Op grond van artikel 18 Wegenwet wordt de gemeente geacht aan deze verplichting te hebben voldaan wanneer een ander op wie de verplichting rust de weg te onderhouden deze verplichting nakomt. Uit het voorgaande volgt dat de verplichting tot onderhoud op [appellant] rust. Wanneer [appellant] zijn onderhoudsverplichting nakomt, heeft de gemeente dus aan haar onderhoudsverplichting voldaan. Hieruit volgt al dat de gemeente er belang bij heeft dat [appellant] zijn onderhoudsverplichting nakomt. Daardoor voldoet de gemeente aan haar eigen verplichting op grond van artikel 16 Wegenwet. Indien [appellant] zijn verplichting niet nakomt, zal de gemeente zelf kosten moeten maken om aan laatstgenoemde verplichting te voldoen. Dat het onderhoud de gemeente geld kost, komt overigens ook tot uitdrukking in artikel 20 lid 3 Wegenwet, dat de gemeente de bevoegdheid geeft om tegen betaling van een jaarlijkse (en afkoopbare) vergoeding door de onderhoudsplichtige de onderhoudsverplichting van de onderhoudsplichtige over te nemen.”

Wanneer komt op gemeente onderhoudsplicht te rusten?

- 6.25 De onderhoudsplicht voor de kavelwegen kan op de gemeente komen te rusten in de volgende gevallen:

- De rechthebbende zijn onderhoudsplicht in het verleden heeft overgedragen aan de gemeente. Dit moet dan blijken uit officiële stukken, zoals aktes. Voor wegen buiten de bebouwde kom is dit dan ook opgenomen in de Wegenlegger.
- De onderhoudsplicht (van de rechthebbende) door verjaring (na 20 jaar) teniet is gegaan. Als de onderhoudsplichtige niet voldoet aan zijn onderhoudsplicht en de gemeente hem 20 jaar lang niet heeft gewezen op de nakoming van zijn onderhoudsplicht, dan is de onderhoudsplicht daarmee verjaard en gaat deze over naar de gemeente (artikel 23 Wegenwet).
- De gemeente verplicht is de weg te onderhouden, omdat zij die weg gedurende tien achtereenvolgende jaren heeft onderhouden, ook al was die weg nog niet openbaar (artikel 15 lid 2 Wegenwet).

Ook onderhoudsplicht gemeente door bestemming?

6.26 Een belangrijke vraag is of de gemeente automatisch ook de onderhoudsverplichting naar zich toetrekt als de rechthebbende de weg tot openbare weg bestemt (artikel 4 lid 1 sub III Wegenwet), met medewerking van de gemeenteraad (artikel 5 lid 1 Wegenwet).

6.27 Dat de gemeente niet automatisch de onderhoudsplicht naar zich toetrekt als de rechthebbende de weg tot openbare weg bestemt lijkt te volgen uit artikel 15 lid 1 Wegenwet, waarin is bepaald dat de onderhoudsplicht op de gemeente komt te rusten als de gemeente de weg tot openbare weg bestemt. Uit artikel 4 lid 1 sub III Wegenwet volgt namelijk dat alleen de rechthebbende een weg tot openbare weg kan bestemmen. Voor de kavelwegen geldt nu juist dat de gemeente niet de rechthebbende is.

6.28 AKD lijkt in het memo van 28 augustus 2018 wel te suggereren dat de gemeente een weg in eigendom bij een derde als openbare weg kan bestemmen (p. 13 en 14):

“Als de Gemeente de kavelwegen als openbare wegen bestemt in de zin van de Wegenwet (artikel 4 en 5 Wegenwet), dan draagt de Gemeente de onderhoudsplicht en de onderhoudskosten. Dat volgt uit artikel 15 Wegenwet waarin bepaald is dat een gemeente verplicht is een weg te onderhouden die zij zelf tot openbare weg heeft bestemd. Dat een kavelweg op grond ligt die in privébezit is van een private kaveleigenaar rechtvaardigt niet dat de Gemeente de onderhoudskosten dan eventueel zou kunnen verhalen op de betreffende kaveleigenaar. De Gemeente heeft immers de kavelweg zelf als openbare weg bestemd en daarmee de onderhoudsplicht en onderhoudskosten naar zich toe getrokken.”

6.29 Wij kunnen de opvatting van AKD niet goed rijmen met de wettekst. Die geeft duidelijk aan dat het de rechthebbende is die aan de weg een openbare bestemming kan geven. De gemeente komt slechts in beeld omdat de gemeenteraad daaraan medewerking moet verlenen. De onderhoudsplicht van de gemeente (op grond van artikel 15 lid 1 Wegenwet) is pas aan de orde als de gemeente als rechthebbende op een weg daaraan de openbare bestemming geeft.

6.30 In (oude) literatuur en wetsgeschiedenis hebben wij enkele passages gevonden die aanwijzingen bevatten voor het standpunt dat van de gemeentelijke onderhoudsplicht op grond van artikel 15 lid 1 Wegenwet alleen sprake is als de gemeente rechthebbende was op het moment van bestemming tot openbare weg.

6.31 In de onderstaande passage wordt de link gelegd tussen artikel 15 lid 1 en artikel 4 lid 1 sub III, bestemming door de rechthebbende:

“Dat met de Wegenwet niet de codificatie van het wegenrecht is beoogd, komt duidelijk naar voren in de regeling van de onderhoudsplicht. Slechts wordt, in artikel 15, de persoonlijke onderhoudsplicht van Rijk, provincie, gemeente en waterschap vastgelegd. Deze zijn tot onderhoud verplicht als zij de weg hebben bestemd tot openbare weg alsmede indien zij de weg gedurende tien jaren hebben onderhouden.

Wat is de nu de werking van dit artikel ten opzichte van feiten in het verleden? In artikel 55, tweede lid, vindt men slechts dat dit artikel tegelijk met de inwerkingtreding van de Wegenwet van kracht is geworden.

Aan het eerste lid van artikel 15 moet wegens het gebruik van de woorden “heeft bestemd” en wegens de samenhang met het eerste lid, sub III, van artikel 4, volledig exclusieve werking worden toegekend.”³²

6.32 Uit de wetsgeschiedenis lijkt ook te volgen dat het medewerken van de gemeente aan de bestemming tot openbare weg door de rechthebbende niet automatisch meebrengt dat de onderhoudsplicht overgaat:

“In de tweede plaats neemt het ontwerp openbaarheid aan, wanneer de rechthebbende zijn weg voor het openbaar verkeer heeft bestemd. In de toekomst zal echter een particulier eigenaar zoodanige bestemming niet meer kunnen geven zonder medewerking van den raad der gemeente, waarin de weg ligt. De rechtvaardiging van deze beperking ligt voor de hand. Immers de overheid heeft te zorgen voor instandhouding en bruikbaarheid der openbare wegen. Maar dan moet de particulier aan die zorg ook geen wegen kunnen opdringen, die de overheid wellicht onnoodig acht. En indien een andere onderhoudplichtige komt te ontbreken, zal de overheid — naar het ontwerp de gemeente — het onderhoud te haren laste moeten nemen. Reden te meer om bij het tot stand komen van openbare wegen de overheid en met name den gemeenteraad te laten mede spreken (art. 4, 1, 111 en art. 5, 1).”³³

6.33 Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat als de weg in particuliere handen is, de bestemming tot openbare weg met medewerking door de gemeente niet betekent dat de onderhoudsplicht overgaat op de gemeente. In dit citaat gaat het namelijk om de zorgplicht – niet om de onderhoudsplicht – als rechtvaardiging om niet mee te werken aan de bestemming en wordt benoemd dat het onderhoud ter laste van de gemeente moet komen indien een onderhoudsplichtige ontbreekt. Dit suggereert dat niet in alle gevallen de onderhoudsplicht op de gemeente overgaat als zij meewerkt aan de bestemming tot openbare weg.

³² L.H.M. Damen, *Een kritische beschouwing van de Wegenwet*, 1959, p. 70.

³³ *Kamerstuk II, 1927-1928, 362, nr. 7, p. 33.*

- 6.34 Deze passage uit de literatuur gaat ervan uit dat de overheid rechthebbende is voordat tot bestemming wordt overgegaan:

“Artikel 15, lid 1, bepaalt, dat het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap verplicht is een weg te onderhouden, wanneer dat openbare lichaam dien tot openbaren weg heeft bestemd. De bestemming tot openbaren weg veronderstelt, dat de betreffende corporatie, alvorens tot bestemming over te gaan, was de rechthebbende op dien weg. Door de bestemming nu doet zij duidelijk blijken, dat zij den weg niet alleen wil rekenen tot haar privaatrechtelijk vermogen, doch dat zij hem tevens wil brengen onder hare publiekrechtelijke huishouding. Als zoodanig zien wij dien weg dan ook onder den onderhoudsplicht der betreffende corporatie gebracht.”³⁴

- 6.35 Ook wijzen wij op de volgende passage, waarin verondersteld wordt dat de rechthebbende particulier de weg tot openbare weg kan bestemmen en daarmee onderhoudsplichtige wordt.

“De Goede², memorerende, dat het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap verplicht is een weg te onderhouden, wanneer dit openbare lichaam die tot openbare weg heeft bestemd, stelt de vraag: maar als een particulier die bestemming geeft? Het ligt dan voor de hand om te veronderstellen, dat de particuliere bestemmer tevens onderhoudsplichtige is, antwoordt deze auteur, maar hij wijst ook op de sterke twijfel die men weer voelt opkomen als men zich realiseert dat de wet voor de bestemmende publiekrechtelijke lichamen een uitdrukkelijke tot onderhoud verplichtende bepaling nodig heeft geacht. Deze twijfel is zeer gerechtvaardigd. Het meer dan dertig jaren onderhouden kan geen verplichting doen ontstaan omdat de wet een dergelijke ontstaansgrond niet kent, behoudens artikel 15 van de Wegenwet ten aanzien van de overheid; deze reeds op blz. 76 aangehaalde uitspraak van de rechtbank van Rotterdam geldt m.m. evenzeer voor de bestemming.”³⁵

- 6.36 In deze passage wordt overigens ook twijfel geuit over de veronderstelling dat de particulier onderhoudsplichtige is als hij de weg als openbare weg bestemt, gelet op het feit dat artikel 15 lid 1 Wegenwet (alleen) expliciet voor de overheid vermeldt dat de onderhoudsplicht het gevolg is van bestemming tot openbare weg.
- 6.37 Uit het onder randnummer 6.32 aangehaalde citaat blijkt namelijk ook dat de onderhoudsplichtige kan ontbreken en dat de gemeente het onderhoud dan te haren laste moet nemen.
- 6.38 Gelet op het voorgaande kunnen wij – ondanks een behoorlijk aantal aanwijzingen in de literatuur en de wetsgeschiedenis – niet helemaal uitsluiten dat het verlenen van medewerking aan het geven van een openbare bestemming er toch toe leidt dat de gemeente daarmee op grond van artikel 15 lid 1 Wegenwet de onderhoudsverplichting naar zich toe trekt. De vraag – die wij hierna beantwoorden – is overigens of de gemeente dit niet hoe dan ook zou moeten doen.

³⁴ O.F.A.H. van Nispen van Pannerden, *De Wegenwet*, 1936, p. 43-44.

³⁵ L.H.M. Damen, *Een kritische beschouwing van de Wegenwet*, 1959, p. 78.

Reikwijdte onderhoudsplicht

- 6.39 De onderhoudsplicht van artikel 15 lid 1 en 2 Wegenwet strekt zich ook uit tot het onderhoud van de tot de weg behorende bermen en (berm)sloten, mits het onderhoud ervan dient ten behoeve van de instandhouding en de bruikbaarheid van de weg én het onderhoud niet tot de verplichting van een ander behoort (artikel 15 lid 3).
- 6.40 In hoeverre het onderhoud van de wegberm of van de bermsloot dient ten behoeve van de instandhouding en de bruikbaarheid van de weg, zal uit de omstandigheden moeten blijken. Als de bermen van de kavelwegen onderdeel vormen van het normaal gebruik van de wegen, dan zal de onderhoudsverplichting zich ook daartoe uitstrekken. Hetzelfde geldt ook voor zover voor de afwatering van de weg onderhoudswerken aan de berm of bermsloot nodig mochten zijn en die werken niet al op andere grond tot de verplichting van anderen behoren.
- 6.41 Uit de wetsgeschiedenis volgt dat met de bewoordingen “verplichting van een ander” met name werd gedacht aan de onderhoudsplicht van bermsloten, die bijvoorbeeld aan een waterschap kon zijn opgedragen, of aan wegbermen op een dijk, waarbij het onderhoud is opgedragen aan degene die belast is met het onderhoud van de dijk. Een verplichting op privaatrechtelijke grondslag, zoals hier het geval, lijkt niet met dit artikel te zijn beoogd: mogelijk is een dergelijke constructie – net als de eerdergenoemde afspraken over het onderhoud van de weg zelf – in strijd met het stelsel van de Wegenwet.
- 6.42 Gelet op het voorgaande verwachten wij dat indien de gemeente ervoor kiest om de kavelwegen als openbare weg te bestemmen, dat zij dan – naast de onderhoudsplicht voor de wegen zelf – ook belast zal worden met het onderhoud van de bij deze kavelwegen behorende bermen en (berm)sloten, en de daarmee gepaard gaande kosten zal dragen.

D. Kavelwegen: medewerking verlenen aan openbaar bestemmen?

- 6.43 De gemeenteraad heeft beleidsvrijheid bij het nemen van een besluit tot het (al dan niet) verlenen van medewerking aan het openbaar worden van de kavelwegen. Bij dat besluit kan een rol spelen dat daarbij mogelijk de onderhoudsplicht ex artikel 15 lid 1 Wegenwet op de gemeente komt te rusten en dat de staat van het onderhoud op dat moment niet voldoende is. Wij vragen ons echter af of dat doorslaggevend zou moeten zijn.
- 6.44 Er is geen jurisprudentie beschikbaar over besluiten tot verlening van medewerking aan het openbaar maken van een weg (m.u.v. een uitspraak, waarin de medewerking werd geweigerd omdat de betreffende steeg geen algemene verkeersfunctie vervulde, ECLI:NL:RVS:2008:BC6035).

- 6.45 Er is wel jurisprudentie over besluiten om wegen aan de openbaarheid te onttrekken. Daaruit volgt dat daarbij een afweging van belangen moet plaatsvinden, waarbij het algemeen belang is gediend met openbare toegankelijkheid van wegen. Slechts ter tegemoetkoming aan zwaarwegende belangen van een particulier kan een weg aan de openbaarheid worden onttrokken. Zie ABRVS van 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1829, r.o. 2.6 en 2.7:

“2.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 30 mei 2007 in zaak nr. 200608465/1) is de in artikel 9, eerste lid, van de Wegenwet neergelegde bevoegdheid discretionair van aard. Het bevoegd gezag komt ter zake een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De rechter dient de aanwending daarvan te beoordelen aan de hand van de maatstaf of er strijd is geweest met wettelijke voorschriften dan wel of de betrokken belangen op zodanig onevenwichtige wijze zijn afgewogen, dat niet in redelijkheid tot onttrekking kon worden overgegaan.

Voor het oordeel dat de afwijzing van het verzoek het betrokken deel van het parkeerterrein aan de openbaarheid te onttrekken in strijd is met wettelijke voorschriften bestaat geen grond. In geschil is of de rechtbank op goede gronden heeft overwogen dat het college zich bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het algemeen belang bij openbare toegankelijkheid van het door een slagboom afgesloten deel van het parkeerterrein zwaarder weegt dan het belang van ZVH bij afsluiting daarvan.

2.7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 21 januari 2009 in zaak nr. 200804893/1) is met openbare toegankelijkheid van wegen in beginsel het algemeen belang gediend. Om aan zwaarwegende particuliere belangen tegemoet te komen kan een weg aan het openbaar verkeer worden onttrokken.”

- 6.46 Met deze jurisprudentie in het achterhoofd is de vraag of de gemeenteraad veel ruimte heeft om medewerking aan het openbaar maken van de kavelwegen te weigeren, mocht dat verzoek worden gedaan door de kavelwegeigenaren. Immers, het algemeen belang is juist gediend met de openbare toegankelijkheid van wegen die een algemene verkeersfunctie vervullen. Het verzoek van de kavelwegeigenaren leidt ertoe dat de kavelwegen (nadat ze openbaar zijn geworden) ook daadwerkelijk niet meer mogen worden afgesloten, hetgeen juist in het algemeen belang is.³⁶ Bovendien is contractueel en feitelijk al sprake van openbaarheid.
- 6.47 Het argument dat de wegen niet goed zijn onderhouden lijkt ons geen goed argument om de medewerking te weigeren. De gemeente heeft namelijk wel contractueel bedongen dat de wegen voor een ieder openbaar toegankelijk moeten zijn, hetgeen mogelijk betekent dat de weg ook in een staat moet worden gebracht en gehouden die dat mogelijk maakt. Het is voorstelbaar dat het afdwingen van onderhoud – over de band van het contract met de kavelwegeigenaren (waarin nu geen onderhoudsverplichting is opgenomen) gaat leiden tot een discussie over de vraag of de gemeente niet moet bijdragen aan het onderhoud, nu het de gemeente is (geweest) die

³⁶ ABRvS 21 oktober 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3253).

de openbare toegankelijkheid heeft bedongen (en materieel gezien sprake is van een openbare weg).

6.48 Ook al zou de onderhoudsplicht op de kavelwegeigenaren blijven rusten, nadat de kavelwegen door bestemming openbaar zijn geworden, dan nog is het denkbaar dat zij zich op enig moment niet meer kunnen verenigen met de kosten en wellicht met succes bij de rechter zullen proberen af te dwingen dat de gemeente bijdraagt in de onderhoudskosten.³⁷ Wellicht kunnen zij daarbij wijzen op artikel 20 lid 1 en 3 van de Wegenwet, waarin staat dat burgemeester en wethouders kunnen besluiten om het onderhoud van een openbare weg ten laste van de gemeente te brengen en daarbij kunnen bepalen dat de onderhoudsplichtige een bijdrage aan dat onderhoud moet betalen.

6.49 In de wetsgeschiedenis zijn aanknopingspunten te vinden voor de voorkeur voor het uitvoeren van onderhoud door de gemeente:

“Intusschen zijn bestemming tot openbaren weg en feitelijk onderhoud gedurende tien jaar niet de ecnige bronnen, waaruit voor een publiekrechtelijk lichaam de plicht tot onderhoud van een weg ontstaat. Het kan dien plicht, naar het ontwerp voorstelt, ook op zich laden door aan zich te trekken het onderhoud van een weg, die tot nog toe werd onderhouden door een in het staatsverband lager geplaatste publiekrechtelijke corporatie of door een particulier. Aan die regeling ligt ten grondslag de opvatting, dat de belangen van het verkeer zijn gebaat, indien Rijk of provincie zich als onderhoudsplichtige stellen in de plaats van eene gemeente, waterschap of particulier, terwijl voorts onderhoud door gemeente of waterschap de voorkeur verdient boven dat door een particulier.”³⁸

6.50 En:

“In het bovenstaande kwam een en andermaal ter sprake de op een particulier rustende plicht tot onderhoud van een openbaren weg. De meest gewenschte toestand ware ongetwijfeld, dat het steeds de overheid was, die den openbaren weg onderhield. Het kan zijn, dat de particuliere onderhoudsplichtige er groot belang bij heeft, dat de weg verkeert in goeden staat. Dan zal het onderhoud wel voldoende zijn. Maar in de meeste gevallen zal de prikkel van het eigenbelang niet bestaan of niet sterk genoeg zijn en dan laat veelal het onderhoud te wenschen over, vooral als de verplichting, gelijk bij wegen, die door aangelanden worden onderhouden, nog sterk verbrokkeld is. Toch schijnt het niet geraten om geheel met den particulieren onderhoudsplicht te breken, omdat de geldelijke gevolgen van een zoo radicalen maatregel moeilijk zijn te overzien. Want de overheid onderhoudt niet slechts beter dan de particulier, maar doorgaans ook veel duurder.

Zelfs bij de meest consequente toepassing van het beginsel, dat de particulier, die van het onderhoud in natura wordt bevrijd, aan de overheid heeft uit te keeren wat hij daardoor uitspaart, zou eene plotselinge en algeheele opruiming van den particulieren onderhoudsplicht het budget van menig plattelandsgemeente of waterschap op bedenkelijke wijze bezwaren. Daar komt bij, dat veelal de door particulieren onderhouden openbare wegen voor het verkeer

³⁷ Zie memo AKD p. 16

³⁸ Kamerstuk II, 1927-1928, 362, nr. 7, p. 37.

niet van overwegend belang zijn. De wet zelve heft dus bestaande verplichtingen van particulieren tot onderhoud van openbare wegen en daarin gelegen kunstwerken niet op en belet evenmin, dat zoodanige verplichtingen in het vervolg ontstaan, doch zij geeft, gelijk boven is vermeld, ruime bevoegdheid aan het openbaar gezag om tot opheffing over te gaan, wanneer het daartoe termen vindt. In al die gevallen, waarin het onderhoud in natura door particulieren leidt tot toestanden in strijd met de eischen van het verkeer, kan de overheid het onderhoud aan zich trekken en den particulieren onderhoudsplicht omzetten in eene verplichting tot geldelijke bijdrage.”³⁹

- 6.51 Uit de hierboven geciteerde passage blijkt dat het de voorkeur geniet (de meest gewenste situatie) dat de overheid openbare wegen onderhoudt. In het wetsvoorstel is de particuliere onderhoudsplicht niet geheel verdwenen, omdat niet alle particuliere wegen even belangrijk zijn voor het verkeer. Het is echter de vraag of dat van de wegen in Oosterwold gezegd kan worden. Die functioneren immers hetzelfde als openbare wegen in andere wijken van de stad en worden niet slechts gebruikt door een enkele particulier (zoals dat bij zandpaden en boswegen vaker voorkomt).
- 6.52 Ten slotte wijzen wij er nog op dat het een – niet zozeer juridische, maar principiële – vraag is of het wenselijk is dat particulieren verplicht zijn om onderhoud te verrichten aan wegen die in feite voor een ieder toegankelijk zijn, ook gelet op andere zorgplichten die betrekking hebben op bereikbaarheid van particuliere woningen (bijv. door hulpdiensten en voor afvalinzameling).

E. Wegenverkeerswet: verkeersbesluit en weginrichting

- 6.53 Burgemeester en wethouders van Almere hebben bij besluit van 11 februari 2020 (Stcrt. 2020, nr. 9185) een 30km-zone ingesteld in de Emile Durkheimweg en omgeving. Daarnaast is op 31 mei 2021 door het college een tweede verkeersbesluit genomen (Stcrt. 2021, nr. 28519). Met dit verkeersbesluit is bepaald dat op alle kavelwegen in Oosterwold een maximumsnelheid van 30 km/u geldt.

Verkeersbesluit voor kavelwegen toegestaan?

- 6.54 De vraag is of het mogelijk is om een verkeersbesluit te nemen op gronden in privé-eigendom die geen openbare wegen zijn in de zin van de Wegenwet. De grondslag voor het nemen van een verkeersbesluit zijn de artikelen 15 en 18 Wegenverkeerswet (WVW). Artikel 2 lid 1 WVW bepaalt dat de regels van de WVW betrekking hebben op – kort gezegd – wegen en het verkeer dat gebruik maakt van die wegen. ‘Wegen’ zijn op grond van artikel 1 lid 1 onder b:

“alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkantten.”

³⁹ Kamerstuk II, 1927-1928, 362, nr. 7, p. 38.

- 6.55 De wetgever lijkt hierbij uit te gaan van feitelijke toegankelijkheid. Zo volgt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4399), onder verwijzing naar een eerdere uitspraak van 27 april 2000 (nr. zaaknummer 199902940/1), dat er sprake is van een weg in de zin van artikel 1 WVV als er *“feitelijk geen belemmeringen bestonden om [de weg] te betreden en voor het algemeen verkeer om daarvan gebruik te maken”*.
- 6.56 Deze uitspraak is temeer relevant omdat de Afdeling bestuursrechtspraak in het vervolg (r.o. 5.3) oordeelt dat een weg die feitelijk toegankelijk is, niet per definitie een openbare weg is in de zin van de Wegenwet, omdat bebording aan het openbaar worden in de weg kan staan (artikel 4 lid 2 Wegenwet). De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit onderscheid tussen WVV en Wegenwet in een recente uitspraak van 7 september 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2621) nogmaals bevestigd.
- 6.57 Kortom: weliswaar zijn de kavelwegen in Oosterwold niet openbaar in de zin van de Wegenwet, de kavelwegen zijn wel – door privaatrechtelijke afspraken – verplicht feitelijk voor het algemeen verkeer toegankelijk. Dat betekent dat er sprake is van feitelijke toegankelijkheid en dat voor de kavelwegen verkeersbesluiten kunnen en konden worden genomen. De genomen verkeersbesluiten zijn overigens al onherroepelijk, waardoor de rechtsgevolgen in beginsel niet meer in rechte kunnen worden bestreden.

Verkeersbesluiten en gevolgen voor weginrichting

- 6.58 De verkeersbesluiten hebben (indirect) gevolgen voor de weginrichting. Immers, door een verkeersbesluit veranderen de gebruiksregels van de weg en zal ook het beoogde en feitelijke gebruik van de weg veranderen. Het uitgangspunt is en blijft immers dat een weg zodanig moet worden ingericht dat het verkeer waarvoor de weg opengesteld is daarvan zonder gevaar gebruik kan maken (Rb. Rotterdam 22 februari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BV6621, r.o. 4.15), ofwel dat de weg geschikt is voor ‘normaal gebruik’. Verandert het beoogde gebruik van de weg, bijvoorbeeld door het verlagen van de maximumsnelheid, dan kan dit logischerwijs ook gevolgen hebben voor de eisen die worden gesteld aan de weginrichting.
- 6.59 Er zijn geen eisen aan de weginrichting vastgesteld in de WVV of enige andere wet in formele zin. Wel zijn er diverse CROW-publicaties bekend over de inrichting van wegen. De twee belangrijkste zijn in dit verband de ASVV 2021 voor wegen binnen de bebouwde kom en het Handboek Wegontwerp 2013 voor wegen buiten de bebouwde kom. Wij beschikken niet over beide publicaties, maar duidelijk is wel dat er in de publicaties verschillende aanbevelingen zijn opgenomen voor wegen binnen en buiten de bebouwde kom, en voor verschillende typen wegen.

De CROW-publicaties zijn in beginsel niet bindend, maar er is wel de nodige rechtspraak bekend waarbij wordt verwezen naar de CROW-publicaties voor de invulling van zorgvuldigheidsnormen in het kader van mogelijke aansprakelijkheid van de

wegbeheerder. Kern van deze uitspraken is dat wegbeheerders mogen afwijken van de CROW-publicaties, maar dat hiervoor wel een goede motivering en afweging van belangen nodig is. De omstandigheden van het geval zijn echter doorslaggevend (zie de conclusie PHR 1 oktober 2021, ECLI:NL:PHR:2021:928, r.o. 2.14).

- 6.60 Als de gemeente een verkeersbesluit neemt, dan kunnen belanghebbenden daar in een bestuursrechtelijke procedure tegen opkomen. In zo'n procedure kan dan worden beoordeeld of de gemeente in redelijkheid tot het verkeersbesluit heeft kunnen komen en of belangen zorgvuldig zijn gewogen. Als het verkeersbesluit onherroepelijk is, dan heeft de burgerlijke rechter uit te gaan van de rechtmatigheid ervan. Ter illustratie kan een arrest van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 30 maart 2021 (ECLI:NL:GHARL:2021:3087) dienen. Daarin heeft het hof geoordeeld dat de vraag of de gemeente jegens bewoners onrechtmatig heeft gehandeld door een verkeersbesluit te nemen afstuit op de formele rechtskracht van het onherroepelijke verkeersbesluit:

“Zoals de rechtbank al heeft overwogen, moet in deze procedure worden uitgegaan van de motivering en de totstandkoming van de besluiten van de bestuursrechter over de inrichting van de Turnhoutsweg en het ontbreken van de noodzaak om aanvullende maatregelen te nemen. Vast staat daarmee dat de gemeente bij de herinrichting van de Turnhoutsweg op zorgvuldige wijze rekening heeft gehouden met de belangen van [appellanten] c.s. Het verkeersbesluit heeft ertoe geleid dat op die weg een maximum snelheid geldt van 30 kilometer per uur en dat snelheidsremmende maatregelen zijn genomen, zoals kruisplateaus en fietsstroken en de verplaatsing van de uitrit van Scania. De gemeente heeft in redelijkheid tot die inrichting kunnen besluiten en hoefde niet ook een hoogtebalk te plaatsten. Dat zij [appellanten] c.s. heeft toegezegd daar wel toe over te gaan, blijkt niet uit uitlatingen die van de kant van de gemeente zijn gedaan, en ook niet uit de toelichting op het verkeersbesluit.”

Conclusie

- 6.61 Het is mogelijk om een verkeersbesluit te nemen voor niet-openbare wegen op private gronden, mits feitelijk geen belemmeringen bestonden om de weg te betreden en voor het algemeen verkeer om daarvan gebruik te maken. De verkeersbesluiten zijn dus op basis van een juiste wettelijke grondslag genomen. De verkeersbesluiten kunnen ook gevolgen hebben voor de eisen die worden gesteld aan de weginrichting. Uitgangspunt is dat een weg moet worden ingericht dat het verkeer waarvoor de weg opengesteld is daarvan zonder gevaar gebruik kan maken. De CROW-eisen zijn hierbij belangrijk, maar niet doorslaggevend. Er gelden verschillende eisen voor wegen binnen en buiten de bebouwde kom.

F. Oosterwold: binnen of buiten de bebouwde kom

- 6.62 Het antwoord op de vraag of Oosterwold onderdeel uitmaakt van de bebouwde kom kan gevolgen hebben voor de mogelijke weginrichting en de te plaatsen borden. Hierbij is van belang dat er verschillende definities van het begrip bebouwde kom zijn, op basis van de verschillende wettelijke kaders, waarbij wij ons beperken tot de in onze

optiek meest relevante wetgeving. Andere definities, bijvoorbeeld zoals opgenomen Wet natuurbescherming, laten we voor nu buiten beschouwing.

Bebouwde kom in de APV

- 6.63 Het begrip ‘bebouwde kom’ van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is van belang voor de toepassing van verschillende specifieke regels. Zo zijn in de APV Almere 2011 specifieke regels voor binnen de bebouwde kom opgenomen over het aanlijnen van honden (artikel 2:54), verontreiniging door honden (artikel 2:55), wildplassen (artikel 4:7) en het parkeren van aanhangwagens, caravans en dergelijke (artikel 5:5).⁴⁰
- 6.64 In de APV kan de gemeente zelf een grens trekken voor de bebouwde kom, uiteraard indien en voor zover het gaat om grond op haar grondgebied. In artikel 1:1 onder e van de APV Almere 2011 is voor het bepalen van de bebouwde kom aangesloten bij de komgrens die geldt op grond van artikel 20a WVV. Daarover in het vervolg meer.

Bebouwde kom in het omgevingsrecht

- 6.65 Bij de vaststelling van een bestemmingsplan of verlening van een omgevingsvergunning vormt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het toetsingskader. Het antwoord op de vraag of het perceel in de bebouwde kom is gelegen, is volgens vaste rechtspraak (ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:450) van feitelijke aard:

“van belang is of sprake is van concentratie van bebouwing en of het gebied door die bebouwing overwegend een woon-of verblijffunctie heeft”.

- 6.66 Kijken we naar de huidige, feitelijke situatie van Oosterwold, dan is (een groot deel van) het gebied aan te merken als bebouwde kom in de zin van de Wabo. Zeker op de lange termijn, waar het streven is om ca. 15.000 woningen te realiseren, zal het volledige gebied moeten worden aangemerkt als bebouwde kom.
- 6.67 De belangrijkste gevolgen van de kwalificatie van een gebied als bebouwde kom in de zin van de Wabo is dat bepaalde (kruimel)afwijkingen van het bestemmingsplan al dan niet kunnen worden vergund (artikel 4 bijlage II Besluit omgevingsrecht).
- 6.68 Ten aanzien van de vraag of het aanwijzen van Oosterwold als onderdeel van de bebouwde kom gevolgen zal hebben voor daar reeds aanwezige of nieuw te vestigen bedrijven (ook in relatie tot de beslisboom in het bestemmingsplan), merken wij het volgende op.
- 6.69 In (de partiële herziening van) het CHW bestemmingsplan Oosterwold is het in artikel 13 bij recht toegestaan om de volgende functies toe te voegen:

⁴⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR96108/15>.

“bedrijven tot en met categorie 3.1 uit de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' die als bijlage 1 is opgenomen bij deze regels met uitzondering van Bevi - inrichtingen, vuurwerkbedrijven en Wgh-inrichting;”

6.70 In artikel 13.1.1 is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen:

“Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 13.1 onder b. ten behoeve van:

- a. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten in categorie 3.2 uit de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' die als bijlage 1 is opgenomen bij deze regels indien deze gelet op de milieubelasting naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig zijn aan de bedrijfsactiviteiten als bedoeld in 13.1 onder b met uitzondering van Bevi - inrichtingen, vuurwerkbedrijven en Wgh-inrichting;*
- b. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten die, hoewel gelet op de milieubelasting naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig zijn aan de bedrijfsactiviteiten als bedoeld in 13.1 onder b maar niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten worden genoemd;*

Bij de beoordeling van de aard en invloed van de milieubelasting van een bedrijf dienen de beslisbomen te worden gehanteerd zoals opgenomen in Bijlage Beslisbomen.”

6.71 Kortom, op grond van het bestemmingsplan zijn bepaalde bedrijven toegestaan. Een andere categorie bedrijvigheid is – na verlening van een omgevingsvergunning – alleen toegestaan als deze gelet op de milieubelasting naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig is aan de bij recht toegestane bedrijfsactiviteiten.

6.72 Louter voor het beoordelen van de gelijkwaardigheid van aard en invloed van de milieubelasting wordt gekeken naar de beslisbomen, meer in het bijzonder beslisboom 2.2. Daarin wordt echter niet gewezen op het Activiteitenbesluit (waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen bebouwde en niet bebouwde kom), maar de VNG-brochure. In de VNG-brochure staan echter alleen richtafstanden tussen verschillende typen bedrijven en gevoelige functies. Daar moet eerst naar worden gekeken. Belangrijker is echter dat de beslisboom zo is ingericht dat milieubelasting moet worden beperkt tot de kavelgrens. Daarmee lijkt het bestemmingsplan verder te gaan dan de milieuregelgeving.

6.73 Hierin zien wij dus geen probleem om aan Oosterwold de status bebouwde kom toe te kennen. Ongeacht die status zal hinder van nieuwe MBA's gelijkwaardig moeten zijn aan bij recht toegestane MBA's en mag die hinder hoe dan ook niet optreden buiten het eigen kavel (zie beslisboom).

6.74 Naast ruimtelijke ordening geldt dat MBA's zich bij vestiging en uitbreiding etc. te houden hebben aan milieuregelgeving. Daarbij wordt voor geurhinder (in het kader van de Wet geurhinder en veehouderij én het Activiteitenbesluit) onderscheid gemaakt tussen bebouwde kom en niet bebouwde kom. Er is vrij veel jurisprudentie over de vraag of een geurgevoelig object binnen of buiten de bebouwde kom ligt.

Daarbij is – onder verwijzing naar de memorie van toelichting – bepaald dat de bebouwde kom het gebied is dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen of verblijven. De grens van de bebouwde kom van de Wgv volgt niet uit de Wegenverkeerswet 1994, maar net zoals in de ruimtelijke ordening bepaalt de aard van de omgeving waar de grens ligt. Om te spreken van bebouwde kom, moet er sprake zijn van op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing, die is geconcentreerd tot een samenhangende structuur. De rechter verwijst ook vaak naar de memorie van toelichting in uitspraken. Bij de beoordeling van de aard van de omgeving is de feitelijke situatie bepalend. Eventuele toekomstige woonbebouwing speelt geen rol (zie onder meer ABRvS, 201211481/1/A4 van 11 december 2013 en ABRvS, 201201544/1/R1 van 23 januari 2013).

- 6.75 Als voor de bepaalde milieubelastende activiteiten een vergunning is verleend, zou te gelden hebben dat gevoelige bebouwing zich daarnaar te voegen heeft. Een beperking voor de MBA is dan aan de orde als een uitbreiding etc. wordt overwogen.
- 6.76 Belangrijker lijkt ons dat ook voor milieuregelgeving uiteindelijk – gelet op de feitelijke inrichting van Oosterwold – op termijn waarschijnlijk niet volgehouden kan worden dat sprake is van ligging van woningen buiten de bebouwde kom. En nogmaals, er is bij de ruimtelijke inrichting van Oosterwold al gekozen voor een systeem, waarin maximaal categorie 3.1. bedrijven zich mogen vestigen en andersoortige bedrijven alleen toegestaan zijn als ze naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig zijn, waarbij in ieder geval buiten de kavelgrens geen hinder mag optreden.

Bebouwde kom in de Wegenwet

- 6.77 De bebouwde kom in de Wegenwet is vooral relevant voor de door de gemeente vast te stellen wegenlegger. Voor de vraag of een weg openbaar is, heeft de ligging binnen of buiten de bebouwde kom ervan geen betekenis.
- 6.78 In beginsel worden alleen wegen buiten de bebouwde kom en wegen die gedeeltelijk buiten en binnen de bebouwde kom liggen, opgenomen in de legger (artikel 27 lid 1 en 28 Wegenwet). Gedeputeerde Staten stellen de grenzen van de bebouwde kom vast (artikel 27 lid 2 Wegenwet). Wij zijn niet bekend met een dergelijk vaststellingsbesluit voor de gemeente Almere. Wij hebben vernomen dat de gemeente ook geen vastgestelde legger heeft.
- 6.79 Wegen in de wegenlegger worden op grond van artikel 49 Wegenwet vermoed openbaar te zijn. Verder bevat de legger informatie als genoemd in artikel 30 Wegenwet, zoals de aard, breedte en lengte van de verhardingen, degene die belast is met het onderhoud en de omvang van de onderhoudsplicht.

Bebouwde kom in de WVV

- 6.80 De kwalificatie van een gebied als bebouwde kom in de WVV is relevant voor de van toepassing zijnde verkeersregels. Uitgangspunt is daarbij op grond van artikel 20a WVV dat de grenzen van de bebouwde kom worden vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad.
- 6.81 De eerdergenoemde verkeersbesluiten hebben niet tot gevolg dat Oosterwold in de 'bebouwde kom' is komen te liggen. De verkeersbesluiten zijn niet vastgesteld door de gemeenteraad en ook niet gericht op het vaststellen van de grenzen van de bebouwde kom, maar op het instellen van een maximumsnelheid van 30 km/u.
- 6.82 Bovendien is het mogelijk dat ook buiten de bebouwde kom een 30 km/u-zone wordt ingesteld. Zo is het mogelijk om op grond van hoofdstuk II paragraaf 4 onder 2 van de Uitvoeringsvoorschriften BABW inzake verkeerstekens buiten de bebouwde kom op andere wegen buiten de bebouwde kom op wegvakken een maximumsnelheid van 60 of 30 km/u vast te stellen. De 30 km/u-zone kan dus ook worden ingesteld voor wegen buiten de bebouwde kom, en zegt dus niets over de kwalificatie van het gebied als bebouwde kom. NB: het instellen van een woonerf met een maximumsnelheid van 15 km/u is buiten de bebouwde kom dus niet mogelijk.
- 6.83 Wij beschikken niet over een besluit van de gemeenteraad waaruit blijkt of Oosterwold onderdeel uitmaakt van de bebouwde kom. Een (recent) gepubliceerd besluit hierover hebben wij in ieder geval niet kunnen achterhalen. Als de komgrenzen in een verder verleden voor het laatst zijn vastgesteld, dan is het aannemelijk dat Oosterwold als nieuw woongebied toen nog niet bestond en dus geen onderdeel uitmaakte van het toenmalige stedelijke gebied. Wij vermoeden daarom dat Oosterwold vanuit juridisch oogpunt momenteel buiten de bebouwde kom ligt, althans voor zover het gaat om de bebouwde kom in de zin van de WVV en aanverwante verkeersregelgeving.
- 6.84 Wij vragen ons niettemin af of het toch niet wenselijk en noodzakelijk is om Oosterwold aan te wijzen als onderdeel van de bebouwde kom. Gezien de ontwikkeling van Oosterwold als nieuw woongebied, met een geprojecteerde woningvoorraad van ca. 15.000 woningen, en de uiterlijke kenmerken die hiermee gepaard zullen gaan, zou het mogelijk toch te adviseren zijn om de juridische status van het gebied op grond van de WVV te laten aansluiten bij de feitelijke kenmerken van het gebied als nieuw woongebied. Dit voorkomt ook eventuele verwarring bij de toepassing van andere definities van de bebouwde kom, zoals die hiervoor zijn besproken. Een ander argument hiervoor vinden wij ook in de toepasbaarheid van een viertal specifieke bepalingen uit de APV die gelden voor de bebouwde kom. Die zijn nu (vermoedelijk) niet van toepassing op Oosterwold omdat aangesloten is bij de komgrenzen die zijn vastgesteld op grond van de WVV.
- 6.85 De aanwijzing van Oosterwold als onderdeel van de bebouwde kom lijkt ook beter aan te sluiten bij de bedoelingen van de wetgever. In paragraaf 4 van de Uitvoeringsvoorschriften BABW is opgenomen:

“De grens van de bebouwde kom, aangegeven door bord H1 en H2, wordt gekenmerkt door het begin van een langs de weg gelegen aaneengesloten bebouwing van zodanige omvang en dichtheid, dat een voor de weggebruiker duidelijk herkenbaar verschil in het karakter van de wegomgeving aanwezig is met een buiten de bebouwde kom gelegen weg. Ter plaatse van de komgrens moet een zodanige wijziging van wegkenmerken voorkomen dat het verschil in karakter van de weg voor en na bord H1 of H2 aldaar zoveel mogelijk benadrukt wordt.”

- 6.86 Hoewel bovenstaande bepaling in beginsel geen wettelijke verplichting bevat, is er lagere rechtspraak (Rb. Oost-Brabant 28 augustus 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:5155, r.o. 9.6) waarin wordt geoordeeld dat bebording moet worden geplaatst met inachtneming van de feitelijke kenmerken van een gebied. Echter, hier ging het om een strafrechtelijke zaak. Het is de vraag of de gemeente als wegbeheerder in deze ook een verwijt kan worden gemaakt: er is geen wettelijke norm die de wegbeheerder verplicht om de komgrenzen vast te stellen conform de feitelijke kenmerken ter plaatse. Niettemin lijkt het ons op basis van bovengenoemde omschrijving lastig verdedigbaar dat een gebied dat alle uiterlijke kenmerken heeft van een gebied binnen de bebouwde kom, niet als zodanig wordt aangewezen.
- 6.87 Mocht de raad overgaan tot aanwijzing van Oosterwold als onderdeel van de bebouwde kom, dan heeft dit bovendien slechts relatief beperkte verkeerskundige gevolgen:
- verlaging maximumsnelheid voor motorvoertuigen van 80 naar 50 km/u (artikel 21 en 22 RVV): voor Oosterwold heeft dit geen gevolgen nu reeds verkeersbesluiten zijn genomen waarmee de maximumsnelheid is verlaagd naar 30 km/u;
 - verlaging maximumsnelheid voor bromfietsen en gehandicaptenvoertuigen naar 30 of 45 km/u of 6 km/u voor gehandicaptenvoertuigen op het trottoir (artikel 20 RVV)
 - het verbod op parkeren op de rijbaan van een voorrangsweg komt te vervallen (artikel 24 lid 1 onder c RVV);
 - diverse voorschriften over optochten resp. verlichting en stilstaan komen te vervallen (artikel 37 t/m 40 RVV);
 - andere voorangsregels: bijv. bussen binnen de bebouwde kom hebben voorrang (artikel 56 en 59 RVV) en voorrangsborden voor een kruising moeten altijd direct voor een kruising worden geplaatst.
- 6.88 De belangrijkste gevolgen voor de aanwijzing van het gebied als onderdeel van de bebouwde kom lijken te zijn dat er andere publicaties gelden voor de weginrichting van wegen. Hoewel deze CROW-publicaties in beginsel niet bindend zijn, komt in de rechtspraak aan deze publicaties wel betekenis toe. Het verdient dan ook aanbeveling om, voor zover deze wegeisen door de gemeente worden aangehouden, de nieuwe wegeisen voor binnen de bebouwde kom (ASVV 2022) te vergelijken met de huidige eisen die gelden voor de kavelwegen (op grond van de privaatrechtelijke afspraken). Indien de wegen niet aan de nieuwe eisen voldoen, dan kan dit mogelijk leiden tot een risico op aansprakelijkheid op grond van artikel 6:174 lid 2 BW, mochten de kavelwegen – door bestemming – openbaar worden.

- 6.89 Verder kan de aanwijzing van een weg als onderdeel van de bebouwde kom kwalificeren als een 'reconstructie' in de zin van de Wet geluidhinder. Echter, omdat dit gepaard gaat met een verlaging van de geluidsbelasting zal in de regel geen herberekening van de geluidwaarden nodig zijn.
- 6.90 Tot slot: mocht de raad kiezen voor aanwijzing van Oosterwold als onderdeel van de bebouwde kom, dan dient de grens te worden aangeduid met de bebording H1 en H2, ofwel de welbekende blauwe borden (artikel 156a WVV jo hoofdstuk H RVV).

Conclusie

- 6.91 De definities van het begrip 'bebouwde kom' lopen uiteen. Vanuit omgevingsrechtelijk oogpunt is (een groot deel van) Oosterwold reeds aan te merken als bebouwde kom, maar op grond van de APV en de WVV is het gebied (vermoedelijk) niet aan te merken als bebouwde kom. Hierin zit een discrepantie. Hoewel het de raad vanuit juridisch oogpunt vrijstaat om het gebied buiten de bebouwde kom te houden, is het feitelijk bezien, zeker met het oog op de toekomst, lastig verdedigbaar om het gebied niet (op termijn) binnen de komgrenzen te plaatsen. De verkeerskundige gevolgen van een dergelijk besluit lijken beperkt te zijn. De belangrijkste gevolgen lijken zich voor te doen op het gebied van weginrichting. Aanbevolen wordt om vooraf te beoordelen of de geldende privaatrechtelijke afspraken voor de weginrichting in lijn met de eisen die op grond van de ASVV 2021 gelden voor wegen binnen de bebouwde kom, om zo eventuele aansprakelijkheidsrisico's te voorkomen.

7. Kwaliteit openbare ruimte

WETGEVING	BEDOELING	
Burgerlijk Wetboek 6:162 Burgerlijk Wetboek 6:174	De gemeente draagt als eigenaar van de openbare ruimte zorg voor het beheer en onderhoud en het beperken van het risico dat door (objecten in) de openbare ruimte schade aan anderen wordt toegebracht.	
INVULLING		
Nu geen sprake is van een publieke zorgplicht, is de gemeente alleen verantwoordelijk als zij eigenaar is van objecten en opstallen in de openbare ruimte.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
	Controleren in hoeverre de 'Visie openbare ruimte' aanleiding geeft om (meer) aandacht te besteden aan de kwaliteit van de openbare ruimte in Oosterwold.	

A. Beheer en onderhoud

- 7.1 De openbare ruimte is alles dat geen privéterrein is. Als eigenaar van de openbare ruimte is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. In algemene zin rust er op de gemeente als eigenaar van (objecten in) de openbare ruimte de zorgplicht om het risico te beperken dat er door (objecten in) de openbare ruimte schade aan anderen wordt toegebracht. Dat volgt uit de artikelen 6:162 en 6:174 van het Burgerlijk Wetboek:

Artikel 162

1 Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.

2 Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.

3 Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Artikel 174

1 De bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk, tenzij aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend.

2 Bij erfpacht rust de aansprakelijkheid op de bezitter van het erfpachtsrecht. Bij openbare wegen en waterstaatswerken rust zij op het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg of het waterstaatswerk in goede staat verkeert, bij kabels en leidingen op de kabel- en leidingbeheerder, behalve voor zover de kabel of leiding zich bevindt in een gebouw of werk en strekt tot toevoer of afvoer ten behoeve van dat gebouw of werk.

3 Bij ondergrondse werken rust de aansprakelijkheid op degene die op het moment van het bekend worden van de schade het werk in de uitoefening van zijn bedrijf gebruikt. Indien na het bekend worden van de schade een ander gebruiker wordt, blijft de aansprakelijkheid rusten op degene die ten tijde van dit bekend worden gebruiker was. Indien de schade is bekend geworden na beëindiging van het gebruik van het ondergrondse werk, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste gebruiker was.

4 Onder opstal in dit artikel worden verstaan gebouwen en werken, die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken.

5 Degene die in de openbare registers als eigenaar van de opstal of van de grond staat ingeschreven, wordt vermoed de bezitter van de opstal te zijn.

6 Voor de toepassing van dit artikel wordt onder openbare weg mede begrepen het weglichaam, alsmede de weguitrusting.

- 7.2 In de praktijk komt dit erop neer dat de gemeente deugdelijk beheer en onderhoud dient te plegen aan (objecten in) de openbare ruimte. Voorbeelden daarvan zijn bomen, pleinen, parken, straatmeubilair en speeltuinen.

- 7.3 Nu geen sprake is van een publieke zorgplicht, maar van algemene aansprakelijkheid voor objecten en opstallen, geldt andersom ook dat voor (objecten in) de openbare ruimte die privéterrein zijn op de (private) eigenaar daarvan de zorgplicht rust om het risico te beperken dat daardoor schade aan anderen wordt toegebracht. Inwoners van Oosterwold die zelf bomen, straatmeubilair, speeltuinen en dergelijke plaatsen zijn als eigenaar verantwoordelijk voor beheer en onderhoud daarvan.

B. Kwaliteit

- 7.4 Ten aanzien van de *kwaliteit* van de openbare ruimte rust op de gemeente geen zorgplicht. De gemeente is wettelijk niet verplicht om een bepaald kwaliteitsniveau in de openbare ruimte te realiseren, bijvoorbeeld door het planten van voldoende bomen, straatmeubilair en het aanleggen van parken en speeltuinen. Dit is een beleidsmatige keuze.
- 7.5 De gemeente Almere heeft een 'Visie openbare ruimte' vastgesteld. Daarin heeft de gemeente een aantal opgaven beschreven ten aanzien van de openbare ruimte. Dit zou kunnen betekenen dat de gemeente de openbare ruimte in Oosterwold dient te ontwikkelen en beheren zoals beschreven in deze visie. Omdat Oosterwold een aparte situatie is, zou nog verder onderzocht moeten worden in hoeverre de visie aanleiding geeft om de beschreven kwaliteit in de openbare ruimte te realiseren.

8. Brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, hulpdiensten

WETGEVING	BEDOELING	
Wet Veiligheidsregio's Bgbop Bouwbesluit 2012	De gemeente is belast met de organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ook is zij verantwoordelijk voor de bereikbaarheid voor de hulpdiensten.	
INVULLING		
De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare bluswatervoorziening en de bereikbaarheid van deze voorzieningen en voor de hulpdiensten (incl. faciliteren halen opkomsttijden). Als door de positie van woning op perceel de afstand van de brandweeringang tot de bluswatervoorziening meer dan 40m is, is de perceeleigenaar verantwoordelijk.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
	Alle bluswatervoorzieningen bereikbaar Check eisen 6.37 Bouwbesluit 2012 en Handboek Oosterwold (voor wat betreft eisen aan kavelwegen) Verkenning opkomsttijden en evt. benodigde maatregelen (in samenwerking met brandweer) Inventarisatie bereikbaarheid woningen Oosterwold	

- 8.1 In de Wet veiligheidsregio's zijn drie verschillende zorgplichten voor het college van burgemeester en wethouders opgenomen:

Artikel 2

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van:

- a. de brandweezorg;*
- b. de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;*
- c. de geneeskundige hulpverlening.*

- 8.2 De zorgplichten ten aanzien van de brandweezorg en de rampenbestrijding en crisisbeheersing zullen hieronder nader worden toegelicht. De geneeskundige hulpverlening wordt behandeld bij de zorgplicht voor de publieke gezondheidszorg (hoofdstuk 15).

A. Brandweezorg: bluswatervoorzieningen

i. De Wet veiligheidsregio's

- 8.3 In artikel 3 en artikel 3a van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) is de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de brandweezorg en bluswatervoorzieningen in de gemeente verder uitgewerkt:

Artikel 3

1 Tot de brandweezorg behoort:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;*
- b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.*

2 *De gemeenteraad stelt in een brandbeveiligingsverordening regels over de in het eerste lid, onder a, bedoelde taak.*

3 *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien, en worden regels gesteld over de basishulpverlening op die plaatsen.*

Artikel 3a

De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg nastreeft.

- 8.4 In artikel 3 lid 1 sub a staat 'en al hetgeen daarmee verband houdt'. Daarmee wordt onder meer bedoeld op de bluswatervoorziening én de bereikbaarheid ervan.⁴¹ Over bereikbaarheid volgt later meer.
- 8.5 Uit de Wvr volgt ook dat gemeenten een gemeenschappelijke regeling treffen waarbij zij een veiligheidsregio instellen.

⁴¹ Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019, p. 8, §1.2.

De veiligheidsregio zorgt voor de daadwerkelijke uitvoering van de brandweezorg, zoals het instellen van de brandweer, en adviseert de gemeente over de risico's van branden, rampen en crises en ten aanzien van de taak die omschreven is in artikel 3 Wvr. Nu de adviesvraag ziet op zorgplichten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in Oosterwold, laten wij de regels ten aanzien van onder meer het instellen van de veiligheidsregio, advisering door de veiligheidsregio en de organisatie van de brandweer verder buiten beschouwing. Ten aanzien van Oosterwold is van belang dat de gemeente verantwoordelijk is voor bluswatervoorzieningen en de bereikbaarheid daarvan.

- 8.6 Gelet op de bijzondere opzet van de wijk Oosterwold, is de vraag of de zorgplicht van de gemeente voor een openbare bluswatervoorziening en de bereikbaarheid daarvan zich ook uitstrekt tot de delen van Oosterwold die in eigendom zijn bij bewoners (al dan niet verenigd in een kavelwegvereniging), maar die wel openbaar toegankelijk zijn.

ii. *Het Bgbop*

- 8.7 Uit artikelen 3 en 3a Wvr blijkt niet expliciet of deze zorgplicht zich uitstrekt over het gehele grondgebied of dat particulier terrein daarvan is uitgesloten. Mogelijk kan dit wel uit andere regelgeving en de wetsgeschiedenis worden afgeleid.

- 8.8 In het derde lid van artikel 3 is een grondslag geboden voor een AMvB waarin regels worden gesteld over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover andere wetgeving daarin niet voorziet. In de memorie van toelichting staat hierover het volgende:

*"(...) Daarin worden voorschriften gegeven voor het brandveilig gebruik van bouwwerken. Een vergelijkbare algemene maatregel van bestuur wordt op basis van het voorgestelde artikel 3, derde lid, ook mogelijk voor objecten waarvan het brandveilig gebruik niet krachtens een andere wet wordt geregeld, zoals verplaatsbare tenten en vaartuigen. Met deze algemene maatregel van bestuur zullen de gemeentelijke brandbeveiligingsvoorschriften voor deze objecten, net als het geval is met de voorschriften voor gebouwen op basis van artikel 8, achtste lid, Woningwet, worden geüniformeerd. (...)"*⁴²

- 8.9 Hiermee wordt bedoeld op het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (het Bgbop). In artikel 1.1 lid 1 Bgbop worden verschillende definities gegeven:

Artikel 1.1. Begripsomschrijvingen

1 Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt verstaan onder:

plaats: ruimtelijk begrensde oppervlakte, bestaande uit ten minste een gebied of bouwsel of een samenstelling daarvan;

gebied: deel van de plaats dat geen bouwsel of bouwwerk is;

bouwsel: bijeenkomsttent, tribune, podium of elke andere constructie die naar een plaats is gebracht of ter plaatse is geconstrueerd om daar kortstondig te functioneren;

ruimte: voor personen toegankelijk bouwsel of deel van een bouwsel;

⁴² Kamerstukken II, 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 57.

besloten ruimte: een ruimte die door scheidingsconstructies omsloten is.

verblijfsruimte: ruimte voor het verblijven van personen.

- 8.10 Hieruit volgt echter niet wat ‘overige plaatsen’ zijn. In artikel 1.8 Bgbop zijn verschillende verbodsbepalingen opgenomen, waaruit volgt dat het verboden is om in strijd met de voorschriften van het Bgbop te handelen:

Artikel 1.8. Naleving voorschriften

1 Het is verboden een plaats in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van die plaats van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in dit besluit.

2 Het is verboden een plaats in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in dit besluit.

3 Gedurende het gebruik van een plaats waarvoor een gebruiksmelding is ingediend, is ten behoeve van de naleving van de voorschriften op die plaats een verantwoordelijk persoon aanwezig of oproepbaar die de aanwijzingen van de met de controle belaste ambtenaren op eerste aanzegging uitvoert of doet uitvoeren.

- 8.11 Uit de Nota van Toelichting bij het Bgbop staat daarover het volgende (Stb. 2017, 373, p. 54):

Artikel 1.8 Naleving voorschriften

Dit artikel bevat een algemeen verbod op het niet-naleven van de voorschriften in dit besluit, zowel met betrekking tot de staat van de plaats als tot het gebruik ervan. Deze bepaling is primair gericht op degene die het gebruik organiseert, omdat hij in de positie is of geacht mag worden te zijn om een beslissende invloed te hebben op de staat en het gebruik van de plaats. Dit geldt – als er meer organisatoren zijn op één plaats – voor elke organisator, dus niet alleen degene die de gebruiksmelding heeft ingediend. Uit de formulering van dit artikel blijkt dat het verbod niet tot de organisator(en) beperkt is: het geldt voor eenieder die een plaats gebruikt, zoals verkopers van etenswaren en standhouders. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat ook zij een zekere verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid van zichzelf en anderen. De bepaling ziet niet op bezoekers van de plaats.

Indien voorschriften zijn opgelegd of van toepassing zijn verklaard, is er een persoon verantwoordelijk voor de naleving ervan. Gedurende het gebruik moet deze aanwezig zijn of snel ter plaatse kunnen zijn, om (aanvullende) instructies van toezichthoudende ambtenaren te kunnen uitvoeren.

- 8.12 De gebruiker van een ‘overige plaats’ dient dus aan de voorschriften van het besluit te voldoen. In § 4.6 van het besluit zijn ten aanzien van bluswatervoorzieningen, waaronder brandkranen vallen, de volgende voorschriften opgenomen:

§ 4.6. Bestrijden van brand

Artikel 4.18. Aansturingsartikel

1 Een plaats heeft zodanige voorzieningen voor de bestrijding van brand, dat brand binnen redelijke tijd kan worden bestreden.

2 Aan het eerste lid wordt voldaan door toepassing van de voorschriften in deze paragraaf.

Artikel 4.19. Bluswatervoorziening

1 Een niet-openbare plaats heeft een toereikende bluswatervoorziening, tenzij de aard, de ligging of het gebruik van de plaats dat niet vereist.

2 Een bluswatervoorziening als bedoeld in het eerste lid is onbeperkt toegankelijk voor bluswerkzaamheden.

- 8.13 Op grond van deze bepalingen dient een terrein dus een toereikende bluswatervoorziening te hebben. De eigenaar/gebruiker is daarvoor verantwoordelijk. In de nota van toelichting bij artikel 4.19 wordt benadrukt dat wanneer geen toereikende openbare bluswatervoorziening aanwezig is, dat dan gezorgd moet worden voor een toereikende niet-openbare bluswatervoorziening (Stb. 2017, 373, p. 87):

Artikel 4.19 Bluswatervoorziening

Uitgangspunt van het eerste lid is dat een plaats een toereikende bluswatervoorziening moet hebben, tenzij dit naar oordeel van het bevoegd gezag gezien specifieke omstandigheden (de aard, de ligging of het gebruik van de plaats) niet nodig is. Door het bevoegd gezag kan dus worden gekeken naar de logica van de eis van toereikend bluswater op die plaats. Wat openbare plaatsen betreft is dit in andere regelgeving vastgelegd en overwegend een zorg van de gemeenten; niet openbare plaatsen worden in dit besluit benoemd. Doel van dit voorschrift is zoveel mogelijk te waarborgen dat voor de brandweer een adequate bluswatervoorziening in of bij een plaats beschikbaar is. Wanneer geen toereikende openbare bluswatervoorziening aanwezig is, moet worden zorg gedragen voor een toereikende niet-openbare bluswatervoorziening, ook weer tenzij dit naar oordeel van het bevoegd gezag gezien de aard, de ligging of het gebruik van de plaats niet nodig is. Voorbeelden van bluswatervoorzieningen zijn een brandkraan of andere aansluiting op het drinkwater- of ander leidingnet voor bluswater, een watervoorraad, zoals een reservoir, een bassin, een blusvijver, een waterput of een bron (grondwater) of oppervlaktewater zoals een meer, de zee, een sloot, of een kanaal. Het tweede lid benoemt nadrukkelijk de toegankelijkheid van de bluswatervoorziening voor bluswerkzaamheden. Deze eis impliceert dat een bluswatervoorziening ook bij droogte of vorst beschikbaar is, maar ook dat het bijvoorbeeld noodzakelijk kan zijn om maatregelen te treffen om te voorkomen dat een bluswatervoorziening wordt geblokkeerd door geparkeerde auto's of bouwsels.

- 8.14 Uit de nota van toelichting blijkt dat brandweezorg en blusvoorzieningen in openbare plaatsen in andere regelgeving is vastgesteld en dat dit overwegend een zorg van de gemeente is. 'Openbare plaatsen' worden echter niet gedefinieerd.

iii. **Bouwbesluit 2012**

- 8.15 In het Bouwbesluit 2012 zijn eisen opgenomen waaraan brandblusvoorzieningen moeten voldoen. In artikel 1.16 Bouwbesluit is een zorgplicht opgenomen:

Artikel 1.16. Zorgplicht

1 Een bij of krachtens de wet aanwezige installatie als bedoeld in [hoofdstuk 6](#) van dit besluit:

- a. functioneert overeenkomstig de op die installatie van toepassing zijnde voorschriften;*
- b. wordt adequaat beheerd, onderhouden en gecontroleerd, en*
- c. wordt zodanig gebruikt dat geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.*

2 Na het aanbrengen of wijzigen van een kabel-, leiding- of andere doorvoer in of door een scheidingsconstructie waarvoor op grond van dit besluit een eis met betrekking tot de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag of rookdoorgang geldt, wordt de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag of rookdoorgang op adequate wijze gecontroleerd.

- 8.16 Artikel 6.30 van het Bouwbesluit stelt nadere eisen aan brandblusvoorzieningen, waaronder brandkranen:

Artikel 6.30. Bluswatervoorziening

1 Een bouwwerk heeft een toereikende bluswatervoorziening. Dit geldt niet indien de aard, ligging of het gebruik van het bouwwerk dat naar het oordeel van het bevoegd gezag niet vereist.

2 Een wegtunnel heeft een bluswatervoorziening die bij brand gedurende ten minste 60 minuten een capaciteit van ten minste 120 m³/h kan leveren.

3 De afstand tussen een bluswatervoorziening als bedoeld in het eerste lid en een brandweeringang als bedoeld in [artikel 6.36, eerste lid](#), is ten hoogste 40 m.

4 Een bluswatervoorziening als bedoeld in het eerste en tweede lid is onbeperkt toegankelijk voor bluswerkzaamheden.

- 8.17 De Afdeling heeft in een uitspraak van 9 november 2011 het volgende overwogen over de verantwoordelijkheid van de gemeente (ECLI:NL:RVS:2011:BU3728):

“2.18.5. De Oude Veiling kan evenmin worden gevolgd in haar betoog dat zij geen zorg hoeft te dragen voor een doeltreffende niet-openbare brandblusvoorziening, nu het de verantwoordelijkheid is van de gemeente om zorg te dragen voor brandblusvoorzieningen. Hoewel de gemeente verantwoordelijk is voor het realiseren van openbare bluswatervoorzieningen, strekt deze verplichting, anders dan De Oude Veiling betoogt, niet zo ver dat, indien door de inrichting van een particulier terrein de afstand tussen de (brandweer-)toegang(en) en een openbare bluswatervoorziening meer dan 40 m bedraagt, de verantwoordelijkheid van de gemeente zich ook uitstrekt over het particuliere terrein.”

- 8.18 Dit komt erop neer dat als een woning (met brandweeringang) op meer dan 40 meter van een bluswatervoorziening staat en dit veroorzaakt wordt door de positie van de woning op het perceel, dit niet de verantwoordelijkheid is van de gemeente, maar van de perceeleigenaar. Staat de bluswatervoorziening echter te ver van de perceelgrens, dan lijkt dit onder de verantwoordelijkheid van de gemeente te vallen.

- 8.19 De Wvr, het Bgbop noch het Bouwbesluit 2012 geeft een definitie van ‘openbare plaats’. Gelet op de openbare functie van de kavelwegen, menen wij echter dat de gemeente zorg dient te dragen voor de openbare bluswatervoorziening in het gebied. De kavelwegen zijn gelet op hun openbare functie immers niet aan te merken als particulier terrein in algemene zin. Het terrein kan immers ook niet worden afgesloten. De kavelwegen functioneren (straks) als iedere andere straat in Almere. Wij menen dat de kavelwegen daarmee kunnen worden gezien als ‘openbare plaatsen’ als bedoeld in het Bgbop.

- 8.20 Wij menen dat de gemeente verantwoordelijk is voor de bluswatervoorziening in Oosterwold (m.u.v. percelen waarbij de woning dusdanig ver op het perceel staat dat hierdoor een afstand van meer dan 40 meter tussen de bluswatervoorziening en de brandweertoegang ontstaat).

B. Brandweezorg: bereikbaarheid

i. Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019

- 8.21 De verantwoordelijkheid van de gemeente voor de bereikbaarheid in het kader van brandweezorg staat niet expliciet in de wet, maar valt onder 'en al hetgeen daarmee verband houdt'.⁴³ Dit volgt uit de Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019 (hierna in dit hoofdstuk: de Handreiking).⁴⁴

- 8.22 In deze Handreiking worden eisen gesteld aan wegen ten behoeve van een goede doorgang voor hulpdiensten. Deze eisen zijn geen wettelijke eisen maar gelden als zwaarwegend advies. Deze eisen zien onder meer op de rijstrookbreedte, doorgangshoogte, draaicirkels en doorstroming van verkeersaders. De eisen zijn te vinden vanaf pagina 46 van de Handreiking. Waarschijnlijk hanteert de veiligheidsregio deze eisen bij de advisering aan de gemeente over brandweezorg.

- 8.23 In het Handboek Oosterwold zijn eisen gesteld ten aanzien van de wegen waarvoor de bewoners verantwoordelijk zijn met betrekking tot aanleg en onderhoud. De vraag is of de gemeente hiermee aan haar zorgplicht voor de bereikbaarheid voor hulpdiensten heeft voldaan.

ii. Wet en Besluit veiligheidsregio's

- 8.24 Uit de Wvr en Besluit veiligheidsregio's (Bvr) volgt ook impliciet dat de gemeente verantwoordelijk is voor de bereikbaarheid voor hulpdiensten. In het Bvr zijn regels gesteld over opkomsttijden van een basisbrandweereenheid.

In de Nota van Toelichting bij dit besluit staat het volgende:

*"In het besluit wordt het bestuur tevens verplicht om alle in de praktijk gerealiseerde opkomsttijden te registreren. Deze registratie kan input geven voor de periodieke herziening van het risicoprofiel en daarmee het dekkingsplan. Uit de registratie blijkt immers of de opkomsttijden in een bepaald gebied gehaald of overschreden worden. Die overschrijdingen kunnen aanleiding zijn om maatregelen te nemen op het gebied van preventie, ruimtelijke ordening of brandweezorg. Hiermee kan beter inzicht worden verkregen over de geleverde brandweezorg waardoor ook verantwoording en verbetering mogelijk is."*⁴⁵

⁴³ Overigens volgt de verplichte bereikbaarheid van een bouwwerk voor de hulpverleningsdiensten ook uit artikel 6.35 e.v. van het Bouwbesluit.

⁴⁴ Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019, p. 8, §1.2.

⁴⁵ Stb. 2010, 255, p. 31.

8.25 De gemeente is de aangewezen partij om maatregelen te nemen op het gebied van ruimtelijke ordening. Hiermee wordt dus impliciet aangegeven dat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft om in het kader van een goede ruimtelijke ordening te zorgen dat de brandweer binnen de vastgestelde opkomsttijden ter plaatse kan zijn.

8.26 Zie ook de memorie van toelichting bij de Wvr:

“Gelet op het voorgaande en de specialistische kennis die hiervoor nodig is, zal de veiligheidsregio de brandweerafdieningen op de terreinen pro-actie en preventie voor een groot deel op zich nemen. Deze afdieningen strekken zich uit over het gehele terrein van pro-actie en preventie en dienen vooral ter ondersteuning van het bevoegde gezag op de terreinen milieubeheer, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.”⁴⁶

8.27 De gemeente zal er dus voor moeten zorgen dat de woningen in Oosterwold goed bereikbaar zijn voor de hulpdiensten. In dit kader is het van belang om te weten of bij het aanleggen van de kavelwegen rekening is gehouden met de eisen uit de Handreiking.

C. Rampenbestrijding en crisisbeheersing

8.28 De bepalingen in de Wet veiligheidsregio's over rampenbestrijding en crisisbeheersing zien met name op het geven van bevelen en het zorgdragen voor informatievoorziening door de burgemeester, zie bijvoorbeeld artikelen 5 en 7:

Artikel 5

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel.

Artikel 7

1 De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. De informatie wordt zoveel mogelijk onverwijld omgezet in de Nederlandse Gebarentaal.

2 De burgemeester draagt er zorg voor dat aan de personen die in zijn gemeente zijn betrokken bij de rampenbestrijding of de crisisbeheersing, informatie wordt verschaft over die ramp of crisis, de risico's die hun inzet daarbij heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.

3 De burgemeester stemt zijn informatievoorziening, bedoeld in het eerste en tweede lid, af met de informatievoorziening door of onder verantwoordelijkheid van Onze bij rampen en crises betrokken Ministers.

4 Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de informatievoorziening, bedoeld in het eerste en tweede lid.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 22.

- 8.29 Deze bepalingen hebben niet (direct) betrekking op de fysieke leefomgeving en de inrichting van Oosterwold. Om die reden laten wij deze bepalingen verder buiten beschouwing.

D. Hulpdiensten

- 8.30 Naast de brandweer is het van belang dat de ambulance (en de politie) goede toegang heeft tot de woningen en andere voorzieningen (scholen) in Oosterwold. De ambulancezorg is geregeld in de Wet ambulancezorgvoorzieningen. In deze wet zijn voornamelijk bepalingen opgenomen over de organisatie van ambulancevoorzieningen. De Regionale Ambulancevoorziening is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ambulancezorg. In de wet is geen specifieke taak voor de gemeente opgenomen.
- 8.31 De gemeente is echter wel verantwoordelijk voor de inrichting van het gebied. Net als bij brandweertzorg is de gemeente de aangewezen partij om maatregelen te nemen op het gebied van ruimtelijke ordening. In de eerdergenoemde Handreiking staan eisen aan de weg in relatie tot de hulpdienstvoertuigen. Daarbij is opgemerkt dat van een brandweervoertuig wordt uitgegaan, omdat deze het grootst en zwaarst is:

“4.1 Eisen aan de weg in relatie tot de hulpdienstvoertuigen

Eerste eis: Een weg is alleen door hulpdienstvoertuigen te gebruiken wanneer deze recht doet aan de specifieke kenmerken van die hulpdienstvoertuigen.

Een incidentlocatie is bereikbaar als deze aan een tweetal zaken voldoet:

– Er is een beschikbare route vanaf een uitrukpost tot een bij de incidentlocatie gelegen opstelplaats (een bepaalde opstelplaats of een opstelplaats samenvallend met de openbare weg). Voor uitrukposten geldt dat deze altijd ontsloten dienen te zijn door een gebiedsontsluitingsweg.

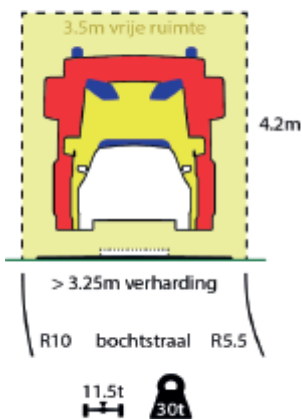
– De normtijden⁴⁷ zoals gesteld in het Besluit veiligheidsregio's of bestuurlijk vastgesteld voor een basis brandweereenheid worden gehaald.

Hulpdienstvoertuigen kennen specifieke afmetingen, waardoor wegen aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. We kennen brandweer- politie en ambulancevoertuigen. In dit stuk is het brandweervoertuig maatgevend, omdat dit onder de hulpdienstvoertuigen het grootst en het zwaarst is. De geformuleerde voorwaarden aan de wegen zijn voor de hulpdienstvoertuigen het minimum.”⁴⁷

⁴⁷ Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019, p. 46-47.

8.32 Zie ook onderstaande afbeelding:

Voor bruggen en viaducten is, voor gebruik door hulpdienstvoertuigen, minimaal verkeersklasse 45 van toepassing.



Figuur 4.3: Specifieke kenmerken van hulpdienstvoertuigen

8.33 Met de verantwoordelijkheid om het gebied dusdanig in te richten en te zorgen dat de wegen in dusdanig goede staat verkeren dat de brandweer de opkomsttijden kan halen, komt dus (indirect) ook de verantwoordelijkheid om te zorgen dat de ambulance en de politie op tijd ter plaatse kan zijn.

9. Afvalstoffen(inzameling)

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 10.1 Wet milieubeheer Artikel 10.21 Wet milieubeheer Artikel 10.22 Wet milieubeheer	De gemeente zorgt voor de inzameling van (grove) huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel.	
INVULLING De gemeente draagt zorg voor de wekelijkse inzameling van huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel. Bij verordening kan worden bepaald dat nabij (i.p.v. bij) ieder perceel afval wordt ingezameld, voor zover dit in het belang van doelmatig afvalbeheer is. Er moet sprake zijn van een laagdrempelige voorziening (in de wetsgeschiedenis wordt uitgegaan van 75 meter en 125 meter in bijzondere gevallen). Ook de frequentie van de inzameling kan bij verordening worden aangepast. De gemeente draagt zorg voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
Opnemen in afvalstoffenverordening	Zorgen dat afvalstoffen conform zorgplicht worden ingezameld	

- 9.1 Ten aanzien van afvalstoffen en de inzameling daarvan heeft de gemeente verschillende zorgplichten op basis van de Wet milieubeheer. Afvalstoffen worden in artikel 1.1 als volgt gedefinieerd:

“afvalstoffen: alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;”

A. Algemene zorgplicht

- 9.2 In artikel 10.1 van de Wet milieubeheer (Wm) is een algemene zorgplicht opgenomen met betrekking tot afvalstoffen:

Artikel 10.1

1 Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

2 Het is een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, verboden handelingen met betrekking tot die afvalstoffen te verrichten of na te laten, waarvan hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.

3 Het is een ieder verboden bedrijfsmatig of in een omvang of op een wijze alsof deze bedrijfsmatig was, handelingen met betrekking tot afvalstoffen te verrichten, indien daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten, nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.

4 Onder handelingen als bedoeld in het derde lid wordt in ieder geval verstaan: verzamelen of anderszins in ontvangst nemen, bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren of verhandelen van afvalstoffen of bemiddelen bij het beheer van afvalstoffen.

5 De verboden, bedoeld in het tweede en derde lid, gelden niet voor zover deze handelingen betreffen, die degene die deze verricht, uitdrukkelijk zijn toegestaan bij of krachtens deze wet of een in [artikel 13.1, tweede lid](#), genoemde wet of de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

- 9.3 Deze zorgplicht rust op eenieder en ziet op het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van nadelige gevolgen voor het milieu bij het verrichten of nalaten van handelingen met afvalstoffen. Op grond van artikel 18.2a heeft onder meer het college de taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 10.1 Wm.

B. Inzameling huishoudelijke afvalstoffen

- 9.4 Een verbijzondering van de algemene zorgplicht is te vinden titel 10.4 Wm, waarin de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is geregeld. Op grond van artikel 10.21 Wm draagt de gemeente zorg voor de wekelijkse inzameling van huishoudelijke afvalstoffen:

Artikel 10.21

1 *De gemeenteraad en burgemeester en wethouders dragen, al dan niet in samenwerking met de gemeenteraad en burgemeester en wethouders van andere gemeenten, ervoor zorg dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen met uitzondering van grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan.*

2 *In aanvulling op het eerste lid kunnen, in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen, bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het zorgdragen door de gemeenteraad en burgemeesters en wethouders voor de inzameling van daarbij aan te wijzen afvalstoffen die in aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen en afkomstig zijn van daarbij aan te wijzen bronnen.*

3 *Indien toepassing is gegeven aan het tweede lid, worden die afvalstoffen aangemerkt als huishoudelijke afvalstoffen.*

4 *De gemeenteraad kan besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen.*

- 9.5 Onder 'inzameling' wordt in de Wet milieubeheer het volgende begrepen (artikel 1.1 Wm):

"inzameling: verzameling van afvalstoffen, met inbegrip van de voorlopige sortering en de voorlopige opslag van afvalstoffen, om deze daarna te vervoeren naar een afvalverwerkingsinstallatie;"

- 9.6 De zorgplicht geldt voor elk perceel binnen het grondgebied van de gemeente waar huishoudelijke afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan. Huishoudelijke afvalstoffen zijn in artikel 1.1 Wm als volgt gedefinieerd:

"huishoudelijke afvalstoffen: afvalstoffen afkomstig uit particuliere huishoudens, behoudens voor zover het ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft, die zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen;"

- 9.7 In principe zullen dergelijke afvalstoffen bij ieder huishouden geregeld ontstaan. In het artikel 1 van Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen (de AMVB als bedoeld in het tweede lid van artikel 10.21 Wm) is bepaald voor welke soorten afval de gemeente in ieder geval zorgdraagt voor de gescheiden inzameling:

Artikel 1

De gemeenteraad en burgemeester en wethouders dragen, bij de uitvoering van [artikel 10.21 van de Wet milieubeheer](#), zorg voor gescheiden inzameling van ten minste de volgende bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen:

- a. bioafval;*
- b. papier;*
- c. metaal;*
- d. kunststof;*
- e. glas;*
- f. [Red: Dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]*
- g. [Red: Dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]*
- h. afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.*

- 9.8 De vraag is of de bijzondere opzet van Oosterwold gevolgen heeft voor deze zorgplicht van de gemeente. Op dit moment zouden sommige bewoners enkele honderden meters moeten afleggen met hun containers.
- 9.9 In artikel 10.23 Wm is bepaald dat de gemeenteraad in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening moet vaststellen. Daarbij wordt rekening gehouden met het gemeentelijke milieubeleidsplan, voor zover de gemeente dat heeft.
- 9.10 In de afvalstoffenverordening moeten in ieder geval de volgende regels worden opgenomen:

Artikel 10.24

1 De afvalstoffenverordening bevat ten minste regels omtrent:

- a. het overdragen of het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan een bij of krachtens de verordening aangewezen inzameldienst;*
- b. het overdragen van zodanige afvalstoffen aan een ander;*
- c. het achterlaten van zodanige afvalstoffen op een daartoe ter beschikking gestelde plaats.*

2 Bij de afvalstoffenverordening kunnen voorts regels worden gesteld omtrent het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

- 9.11 Daarnaast kan de afvalstoffenverordening in ieder geval ook de volgende regels bevatten:

Artikel 10.25

Bij de afvalstoffenverordening kunnen in ieder geval regels worden gesteld:

- a. ten einde te voorkomen dat afvalstoffen als zwerfafval in het milieu terechtkomen dan wel teneinde te bereiken dat zulks zo min mogelijk gebeurt;*
- b. omtrent het opruimen van afvalstoffen die als zwerfafval in het milieu terecht zijn gekomen;*
- c. omtrent het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen.*

- 9.12 Op grond van artikel 2 van het eerdergenoemde Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen kan voor bepaalde afvalstoffen (bioafval, metaal, kunststof en glas) in de afvalstoffenverordening worden bepaald dat deze niet gescheiden hoeven te worden ingezameld, mits wordt voldaan aan bepaalde eisen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen.

- 9.13 Voor Oosterwold zijn met name artikelen 10.26 en 10.27 Wm van belang:

Artikel 10.26

1 De gemeenteraad kan, in afwijking van [artikel 10.21](#), in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen bij de afvalstoffenverordening bepalen dat:

- a. huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld nabij elk perceel;*
- b. huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld met een daarbij aangegeven regelmaat;*
- c. in een gedeelte van het grondgebied van de gemeente geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld.*

2 De gemeenteraad betreft bij de voorbereiding van een zodanig besluit de ingezetenen en belanghebbenden, op de wijze voorzien in de krachtens [artikel 150 van de Gemeentewet](#) vastgestelde verordening.

Artikel 10.27

In gevallen als bedoeld in [artikel 10.26, eerste lid, onder b en c](#), dragen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders er zorg voor dat op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.

- 9.14 Voor Oosterwold geldt dat in ieder geval het bepaalde in artikel 10.26 lid 1 sub a Wm aan de orde zou kunnen zijn, als de huishoudelijke afvalstoffen niet bij elk perceel worden ingezameld. De Afdeling heeft dat in een uitspraak van 1 juni 2016 geaccordeerd, maar daarbij wel opgemerkt dat die inzameling dan centraal plaatsvindt in de nabijheid van die percelen (ECLI:NL:RVS:2016:1503):

“Daarbij is van belang dat het gemeentebestuur beoordelingsvrijheid toekomt bij de wijze waarop het invulling geeft aan zijn verplichting op grond van [artikel 10.21](#) van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat de raad ook kan kiezen voor een systeem waarbij de afvalinzameling niet bij ieder afzonderlijk perceel, maar, mede gelet op artikel 10.26, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, centraal in de nabijheid van deze percelen plaatsvindt en wordt uitbesteed aan derden.”

- 9.15 De Afdeling overweegt in deze uitspraak niet (expliciet of impliciet) dat een afwijking van artikel 10.21 Wm (slechts) aan de orde kan zijn als dat in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen is, maar wij stellen vast dat de wet dit wel eist. Uit de (toelichting op de) afvalstoffenverordening zal dus moeten blijken dat een afwijking van de inzamelplicht bij elk perceel kan worden gemotiveerd vanuit dat belang. Uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid dat met het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen in het bijzonder bedoeld wordt dat niet alleen het kostenaspect, maar vooral ook het volksgezondheids- en milieuhygiënisch aspect in de besluitvorming over de afwijking wordt betrokken⁴⁸.
- 9.16 De zelfredzaamheid van de bewoners van Oosterwold is geen deugdelijke motivering, omdat afwijking van het uitgangspunt dat bij percelen wordt ingezameld alleen mag zijn gelegen in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Dus de unieke uitgangspunten van Oosterwold waarin men veel zelf regelt, zijn geen legitiem argument voor de afwijking van de zorgplicht.
- 9.17 De vraag is bovendien wat wordt bedoeld met ‘centraal in de nabijheid van deze percelen’, zoals de Afdeling aangeeft. Wij denken dat het niet de bedoeling kan zijn dat bewoners enkele honderden meters moeten lopen met hun containers om hun afval kwijt te kunnen, maar jurisprudentie daarover hebben wij niet gevonden. Wel hebben wij in de parlementaire geschiedenis een aanwijzing gevonden over de afstand die aanvaardbaar is:

⁴⁸ Kamerstukken II 1991/92, 21246, 5, p. 80-81; Kamerstukken II 1991/92, 21246, 10, p. 51-53.

“Ook het vierde lid van artikel 10.26 Wm kan komen te vervallen. In dit artikellid is een delegatiebevoegdheid opgenomen om regels te stellen met voorwaarden inzake de inzameling nabij elk perceel. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel. In deze regeling is bepaald dat de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel zodanig plaatsvindt dat sprake is van een laagdrempelige voorziening. Verder is in deze regeling de term «laagdrempelig» ingevuld met een afstand van maximaal 75 meter (of 125 meter in bijzondere gevallen) tussen het perceel waar de afvalstoffen ontstaan en de inzamelvoorziening. Met het vervallen van de delegatiebevoegdheid vervalt ook deze ministeriële regeling en de daarin opgenomen voorwaarden. Daarmee zijn er dan geen voorwaarden meer gesteld voor gemeenten die zij in acht moeten nemen bij het gebruik maken van de in artikel 10.26, eerste lid, onder a, genoemde vrijstellingsmogelijkheid om afvalstoffen nabij elk perceel in te zamelen.”

9.18 Ook wijzen wij als voorbeeld op een uitspraak van de Afdeling over de loopafstand tot ORAC's (ondergrondse restafvalcontainers):

“3. Bij het bepalen en dus ook het opheffen van de locaties van de afvalcontainers heeft het dagelijks bestuur het Stedelijk kader bepalen locaties inzamelvoorzieningen (hierna: het Stedelijk kader) gehanteerd. In dit Stedelijk kader is de richtlijn SRV1 opgenomen. Deze richtlijn houdt in dat de loopafstand naar een inzamelvoorziening voor restafval maximaal 150 meter is.
(...)

4.2. De Afdeling is van oordeel dat aan het besluit een deugdelijke motivering ten grondslag ligt.

*Uit het eindverslag van de inspraakprocedure, dat onderdeel uitmaakt van het besluit, volgt dat het dagelijks bestuur rekening heeft gehouden met de gevolgen die het opheffen van de ORAC heeft voor de loopafstand van personen die van de opgeheven ORAC gebruik maakten. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de loopafstanden van deze personen weliswaar toenemen, maar dat deze afstanden voldoen aan de richtlijn SRV1 uit het Stedelijk kader. Dat wil concreet zeggen: minder dan 150 meter zijn. Ook de loopafstand van [appellant] naar de voor hem nu dichtstbijzijnde ORAC blijft binnen de in het Stedelijk kader genoemde aanvaardbare loopafstand, zodat er voor hem voldoende gelegenheid behouden blijft voor de afvoer van zijn huishoudelijk restafval. Omdat aan de loopafstand wordt voldaan, ziet de Afdeling geen grond voor de conclusie dat [appellant] onevenredig wordt benadeeld door de gevolgen van het opheffen van de ORAC. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat [appellant] op de zitting heeft aangegeven dat hij heeft gemerkt dat de overgebleven ORAC's vaker worden geleegd en er op dit moment voldoende capaciteit voor restafval aanwezig is.”*⁴⁹

⁴⁹ ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:942. Zie ook Vz. ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:777.

- 9.19 Het college van Amsterdam heeft in een beleidsregel verschillende richtlijnen opgenomen voor loopafstanden tot inzamelpunten voor verschillende afvalsoorten:

Specifieke richtlijnen voor locaties van verzamelcontainers

Richtlijn	Beschrijving
<u>Goede bereikbaarheid/toegankelijkheid bewoners en beperken overlast omgeving</u>	
SRV1	Als richtlijn heeft een inzamelvoorziening voor restafval een loopafstand van maximaal 150 meter.
SRV2	Als richtlijn heeft een inzamelvoorziening voor glas, papier en gft een loopafstand van maximaal 150 meter.
SRV3	Als richtlijn heeft een inzamelvoorziening voor textiel een loopafstand van maximaal 300 meter.

- 9.20 Ook als zou worden besloten huishoudelijke afvalstoffen met een andere regelmaat of helemaal niet in te zamelen (artikel 10.26 lid 1 sub b en c Wm), geldt dat dit in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen moet zijn. Mocht het lukken om een beroep op deze uitzonderingen te motiveren, dan geldt op grond van artikel 10.27 Wm dat op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.
- 9.21 Beide afwijkingsmogelijkheden kunnen consequenties hebben voor de afvalstoffenheffing. In het eerste geval kan een lager tarief het gevolg zijn, terwijl in het tweede geval op grond van art. 15.33 lid 1 geen afvalstoffenheffing kan worden opgelegd (Kamerstukken II 1988/89, 21246, 5, p. 81). Beide afwijkingen moeten staan in het teken van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen.

C. Inzameling grove huishoudelijke afvalstoffen

- 9.22 Ook voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen is in de Wm een zorgplicht geformuleerd:

Artikel 10.22**1 Elke gemeente draagt er zorg voor:**

- a. dat grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen ontstaan, en
- b. dat er op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om grove huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.

2 In het belang van een doelmatig beheer van grove huishoudelijke afvalstoffen kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat het eerste lid geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft met betrekking tot bij de maatregel aangewezen categorieën van grove huishoudelijke afvalstoffen, al dan niet voor zover deze vrijkomen in een hoeveelheid of een omvang die, of een gewicht dat groter is dan bij de maatregel is aangegeven.

9.23 Ook voor grove huishoudelijke afvalstoffen geldt de verplichting om die bij elk perceel in te zamelen, maar dit hoeft – mede gelet op de aard, omvang en het onregelmatige aanbod van deze afvalstoffen – niet wekelijks te gebeuren. Daarnaast moet op één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om grove huishoudelijke afvalstoffen achter te laten. De gemeente heeft ten aanzien van de invulling van deze zorgplicht beleidsvrijheid, maar geheel afzien van inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen is niet toegestaan. Van deze zorgplicht kan ook niet worden afgeweken in de afvalstoffenverordening.

9.24 Gelet op de aard en omvang van grofvuil kan de efficiëntie en effectiviteit van de inzameling in gevaar komen. In de memorie van toelichting is hierover het volgende overwogen:

“Artikel 10.22

De gemeente draagt er zorg voor dat de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen ontstaan. Deze zorgplicht geldt ook voor grove huishoudelijke afvalstoffen. Grove huishoudelijke afvalstoffen zijn die afvalstoffen die te groot en te zwaar zijn om op dezelfde wijze als andere huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst te worden aangeboden. In de praktijk worden soms zeer grote partijen bouw- en sloopafval aan een gemeente ter inzameling aangeboden. Indien dit afval is vrijgekomen bij door de particulier zelf uitgevoerde werkzaamheden, behoort dit afval naar de letter van de wet tot het grove huishoudelijke afval. In beginsel worden immers alle afvalstoffen die afkomstig zijn uit particuliere huishoudens aangemerkt als huishoudelijke afvalstoffen. Hieruit zou volgen dat de gemeenten verplicht zijn tot de inzameling ervan. Dit kan de effectiviteit en de efficiëntie van de inzameling van grof huishoudelijk afval in gevaar brengen. Uitgangspunt voor de inzameling van bouw- en sloopafval uit huishoudens is de laagdrempeligheid van de voorziening. De burger dient de zekerheid te hebben dat dit afval van gemeentewege wordt ingezameld. Dit geldt echter alleen voor dat deel van het bouw- en sloopafval dat niet afkomstig is van als bedrijfsmatig te kwalificeren activiteiten. Op grote hoeveelheden, zoals die ontstaan bij als bedrijfsmatig te kwalificeren activiteiten, is de gemeentelijke inzameling niet berekend. Bovendien heeft de particulier een redelijk alternatief: hij kan bijvoorbeeld een container huren. Dit betekent dat er grenzen moeten kunnen worden gesteld aan de omvang en de hoeveelheid van het aangeleverde afval.

Daarom is het tweede lid opgenomen. Op grond van deze bepaling kan de zorgplicht voor het inzamelen van grove huishoudelijke afvalstoffen buiten toepassing worden verklaard. Er is gekozen voor een afwijking bij amvb en niet bij de gemeentelijke afvalstoffenverordening, om geen al te grote verschillen tussen gemeenten te laten ontstaan en om te waarborgen dat de afwijkingsmogelijkheid niet te ruim wordt toegepast. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij andere afvalstoffen, zoals grote hoeveelheden grond uit de tuin of paardenmest. Voorts kan worden gedacht aan oude olietanks of aan autowrakken. Het tweede lid biedt daarom ruimte om ook met andere situaties rekening te houden. Als daar reden voor is, kan ook de plicht om een plaats beschikbaar te stellen waar deze afvalstoffen kunnen worden achtergelaten, buiten werking worden gesteld. Voorts is het stellen van een hoeveelheids-, gewichts- of omvangsgrens facultatief gesteld.”⁵⁰

- 9.25 Alleen bij AMvB kan van de zorgplicht worden afgeweken. De wetgever heeft hiervoor gekozen om te zorgen dat de inzameling van grove huishoudelijk afvalstoffen in verschillende gemeente niet te veel uit elkaar gaat lopen. Tot op heden is alleen ten aanzien van autowrakken zo’n AMvB vastgesteld.⁵¹
- 9.26 De verplichting in artikel 10.22 lid 1 onder a Wm, om bij ieder perceel grove huishoudelijke afvalstoffen op te halen, betekent dat juist voor deze afvalstoffen van belang is dat het ook daadwerkelijk mogelijk is om percelen te bereiken om daar de afvalstoffen in te zamelen! Dat betekent ook dat de kavelwegen in goede staat moeten verkeren en voldoende draagkracht moeten hebben om de vuilniswagens te kunnen dragen. Op dit punt wordt ook verwezen naar het memorandum van AKD (p. 23).

⁵⁰ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 638, nr. 3, p. 47.

⁵¹ Tekst & Commentaar bij artikel 10.22 Wm.

10. Kabels en leidingen

WETGEVING	BEDOELING	
	De gemeente heeft geen zorgplicht maar voert de regie en coördinatie bij de aanleg van kabels en leidingen.	
INVULLING Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren gemeente Almere 2016: instemmingsbesluit of vergunning voor werkzaamheden m.b.t. kabels en/of leidingen. In sommige gevallen is het belangrijk om kabels en/of leidingen op te nemen in het bestemmingsplan (bescherming, veiligheidszone en groot maatschappelijk belang).		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
Voor bestemmingsplannen die gelden voor Oosterwold zou het wenselijk kunnen zijn om de aanwezigheid van kabels en/of leidingen planologisch vast te leggen (incl. eventuele beperkingen).		

- 10.1 Op de gemeente rusten in beginsel geen zorgplichten met betrekking tot kabels en leidingen die in de grond liggen. Dat zou anders zijn als de gemeente de eigenaar is van die kabels en leidingen. De eigenaar van de kabels en leidingen⁵², in veel gevallen de netbeheerder, is namelijk verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van de kabels en leidingen in de grond.
- 10.2 Zorgplichten om schade te voorkomen aan in de grond gelegen kabels en leidingen rusten op degene onder wiens verantwoordelijkheid of leiding graafwerkzaamheden worden verricht (de grondroerder) en op de netbeheerder.⁵³
- 10.3 Als beheerder van de openbare ruimte voert het college van burgemeester en wethouders wel de regie en de coördinatie bij de aanleg van kabels of leidingen. De gemeente Almere heeft de verordening 'Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur gemeente Almere 2016' vastgesteld. Daarin is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders een instemmingsbesluit of een vergunning kan verlenen voor werkzaamheden in of op de openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en/of leidingen.
- 10.4 Voor een goede uitoefening van deze taken zijn uitvoeringsvoorschriften vastgelegd in het Handboek Kabels en Leidingen 2018. In dit Handboek zijn onder andere uniforme richtlijnen, voorwaarden en eisen gesteld ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van voornoemde werkzaamheden in de openbare ruimte. De gemeente heeft op dit gebied geen zorgplichten die (rechtstreeks) gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en de inrichting daarvan in Oosterwold.
- 10.5 Wel zou het voor sommige kabels en/of leidingen belangrijk kunnen zijn om deze op te nemen in het bestemmingsplan.⁵⁴ Dat gaat dan bijvoorbeeld om leidingen waarbij een veiligheidszone geldt, die van groot maatschappelijk belang zijn of die een risico zijn als ze bij werkzaamheden geraakt worden, zoals: buisleidingen met een (boven)regionale transportfunctie, buisleidingen die op een andere manier risico's met zich meebrengen voor mens of de leefomgeving wanneer deze buisleidingen beschadigd raken, buisleidingen tussen internetdistributiepunten/dataopslagcentra, en ondergrondse hoogspanningslijnen.⁵⁵ Om dit soort leidingen te beschermen en om beheer en onderheid niet onmogelijk te maken, kan de belemmeringstrook van de leiding een dubbelbestemming krijgen in het bestemmingsplan. Voor de bestemmingsplannen die gelden voor Oosterwold zou het dus wenselijk kunnen zijn om de aanwezigheid van kabels en/of leidingen planologisch vast te leggen en daar eventueel beperkingen voor de bouwmogelijkheden en werkzaamheden aan te koppelen.

⁵² NB: de eigenaar van kabels en leidingen hoeft niet ook de eigenaar van de gronden te zijn. Het zou zo kunnen dat de kabels en leidingen zijn aangelegd in openbare gronden in eigendom van de gemeente, maar dat er voor het hebben van die kabels en leidingen in de grond ten behoeve van de netbeheerder een opstalrecht is gevestigd. In dat geval is de gemeente dus géén eigenaar van de kabels en leidingen in haar grond.

⁵³ HR 25 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:772, r.o. 3.4.1.

⁵⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsthema/kabels-leidingen/>

⁵⁵ NB: buisleidingen waarvoor het Besluit externe veiligheid buisleidingen geldt moeten in het bestemmingsplan worden opgenomen.

11. Bodemverontreiniging

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 6 t/m 11 Wet bodembescherming Artikel 13 Wet bodembescherming	De gemeente zorgt ervoor dat niemand activiteiten onderneemt die de bodem verontreinigen of aantasten, dan wel dat maatregelen worden genomen om dit zo veel mogelijk te beperken, voorkomen of ongedaan te maken.	
INVULLING		
'Nieuwe' gevallen bodemverontreiniging (na 1987) van toepassing op Oosterwold. Provincie verantwoordelijk voor oude gevallen (voor 1987).		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 11.1 Bodembescherming is geregeld in de Wet bodembescherming. Van belang is dat in de wet een onderscheid wordt gemaakt tussen oude en nieuwe gevallen van bodemverontreiniging.

A. Nieuwe gevallen

- 11.2 Nieuwe gevallen zijn gevallen van bodemverontreiniging die zijn ontstaan na 1 januari 1987. Voor zulke gevallen geldt de zorgplicht uit artikel 13 Wbb:

“Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.”

- 11.3 Dat betekent dat de gemeente een zorgplicht heeft als zij handelingen verricht (als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11) die kunnen leiden tot bodemverontreiniging. De zorgplicht rust namelijk op een ieder.

- 11.4 Van belang is dat de gemeente ook bevoegd gezag is voor de handhaving van de zorgplicht van artikel 13 Wbb. Dat volgt uit artikel 95 lid 3 van de Wet bodembescherming:

“Onze betrokken Minister, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 13.”

- 11.5 Dat betekent dat de gemeente handhavend kan (en in beginsel moet) handhaven tegen een schending van de zorgplicht.

B. Oude gevallen

- 11.6 Oude gevallen zijn gevallen van bodemverontreiniging die zijn ontstaan vóór 1 januari 1987. Het is in het verleden vaak voorgekomen dat gemeenten werden aangesproken op de verontreinigingen van voor deze datum, bijvoorbeeld als sprake was van bodemverontreiniging veroorzaakt door een gemeentelijke gasfabriek.

- 11.7 In beginsel zijn de provincies het bevoegd gezag voor de handhaving van de regels voor oude gevallen, maar in artikel 88 van de Wet bodembescherming en het Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten wet bodembescherming is ook een aantal gemeenten aangewezen als het bevoegde gezag. De gemeente Almere is niet aangewezen als bevoegd gezag. Dat betekent dat de gemeente geen bevoegdheid heeft om op te treden tegen oude gevallen van bodemverontreiniging.

Die bevoegdheid berust bij de provincie Flevoland. Dit volgt uit artikel 95 lid 4 van de Wet bodembescherming:

“De volgende bestuursorganen hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens § 3 en § 3a van hoofdstuk IV en artikel 72:

- a. In gevallen als bedoeld in artikel 88, eerste en vijfde lid,: burgemeester en wethouders;*
- b. in andere gevallen: gedeputeerde staten.”*

12. Wet milieubeheer (overig)

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 1.1a Wet milieubeheer	De gemeente neemt voldoende zorg voor het milieu in acht en handhaaft ten aanzien van deze zorgplicht die geldt voor een ieder.	
INVULLING		
Dit is een algemene zorgplicht die voor Oosterwold geen concrete taken oplevert (anders dan handhaving bij schending).		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 12.1 In de Wet milieubeheer zijn (naast de zorgplichten voor stedelijk afvalwater en afvalstoffen) meerdere zorgplichten opgenomen, maar die richten zich niet specifiek tot de gemeente.

Artikel 1.1a Wet milieubeheer:

1. *Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.*
 2. *De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.*
 3. *Het bepaalde in het eerste en tweede lid laat onverlet de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en de mogelijkheid van rechtspersonen als bedoeld in artikel 1, boek 2, van het Burgerlijk Wetboek, om uit dien hoofde in rechte op te treden.*
- 12.2 Deze zorgplicht is een equivalent van de zorgplicht uit artikel 13 Wet bodembescherming en kan dus – ook voor de gemeente – als grondslag worden gebruikt voor handhavend optreden, bijvoorbeeld in het geval van een asbestverontreiniging (ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3416).

13. Erfgoed

WETGEVING	BEDOELING	
Monumentenwet Erfgoedwet	De gemeente is verantwoordelijk voor handhaving tegen overtredingen met betrekking tot monumenten en archeologie.	
INVULLING		
De bescherming van archeologische waarden is geborgd in het Chw bestemmingsplan (beslisboom).		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
	Toezien dat de beschermingsregels worden nageleefd.	

A. Monumenten

- 13.1 De gemeente is verantwoordelijk voor handhaving tegen overtredingen met betrekking tot monumenten. Op grond van artikel 11 Monumentenwet en artikel 9.1 Erfgoedwet is er een algemeen verbod op het beschadigen of vernielen van een beschermd monument. Daarnaast geldt voor eigenaren van monumenten een instandhoudingsverplichting (artikel 9.1 lid 1 onder a Erfgoedwet).⁵⁶
- 13.2 De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft een 'Handreiking Monument en overtreding' (hierna in dit hoofdstuk: de Handreiking) gemaakt, waarin handvatten worden geboden voor handhaving ter bescherming van monumenten.⁵⁷ Op pagina 8 is een overzicht van verschillende overtredingen gegeven:

Tabel 1a Overtredingen

	Overtredingen	Artikel	Strafbaarstelling	Maximale straf
I.	Beschadigen of vernielen van een rijksmonument (algemeen verbod) Bijvoorbeeld het ingooien van glas in lood ramen of het bekladden van een standbeeld. Zie voor een overzicht ook www.monumententoezicht.nl .	11 Monumentenwet 1988/ 9.1, eerste lid, en 10.18 Erfgoedwet.	1a, onder 2, Wet op de economische delicten (oud)/ 9.1, tweede lid, onder b, Erfgoedwet.	Overtreding 6, eerste lid, onder 5, Wet op de economische delicten: hechtenis van ten hoogste 6 maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.
II.	Verwaarlozen/handelen in strijd met de instandhoudingsplicht. ³ Bijvoorbeeld het langdurig openlaten van daken, ramen of het niet repareren van kapotte dakgoten (zie ook IV).	11 Monumentenwet 1988/ 9.1, eerste lid, en 10.18 Erfgoedwet.		Misdrijf (opzet) 6, eerste lid, onder 2, Wet op de economische delicten: gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaren, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.
III.	Zonder omgevingsvergunning slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument. Bijvoorbeeld het verwijderen van een schouw of stucplafond zonder vergunning.	2.1, eerste lid, onder f, Wabo.	1a, onder 2, Wet op de economische delicten.	
IV.	Zonder omgevingsvergunning herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Bijvoorbeeld het aanbrengen van rolluiken, maar ook het langdurig openlaten van daken, ramen of het niet repareren van kapotte dakgoten (zie ook II).	2.1, eerste lid, onder f, Wabo.		Rechtspersoon 6, eerste lid, onder 2, Wet op de economische delicten juncto 23, zevende lid, Wetboek van Strafrecht: gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaren of geldboete van de vijfde categorie.
V.	Handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning Bijvoorbeeld het vervangen van alle oude dakpannen door nieuwe, terwijl in de vergunning is voorgeschreven dat de oude pannen moeten worden hergebruikt.	2.3, onder b, Wabo.		

- 13.3 Het betreft hier een 'indirecte' zorgplicht/verantwoordelijkheid, waarbij de gemeente niet zelf verantwoordelijk is voor de bescherming, maar erop toeziet dat anderen de beschermingsregels naleven.

⁵⁶ Zie ook de Handreiking instandhoudingsplicht rijksmonumenten:

<https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedwet/documenten/publicaties/2016/01/01/instandhoudingsplicht-rijksmonumenten.-een-handreiking-voor-gemeenten>

⁵⁷ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2022/03/31/monument-en-overtreding>.

- 13.4 De gemeente Almere heeft momenteel geen rijksmonumenten en 1 gemeentelijk monument.⁵⁸ Aangezien in Oosterwold geen monument is aangewezen, laten wij deze verantwoordelijkheid buiten beschouwing.

B. Archeologie

Archeologische monumenten

- 13.5 Ook voor archeologische monumenten geldt een verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving van de beschermingsregels. In de Handreiking is aangegeven dat deze ook van toepassing is op archeologische monumenten.
- 13.6 In Almere zijn 15 archeologische rijksmonumenten aanwezig.⁵⁹ In het Almeerse deel van Oosterwold liggen 6 wettelijk beschermde rijksmonumenten: twee scheepswrakken en 4 vindplaatsen uit de steentijd. Op dit moment is de minister van OCW bevoegd tot vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten (artikel 9.1 Erfgoedwet). Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert dit. Het slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen, herstellen of gebruiken van een archeologisch rijksmonument valt dan onder de rijksmonumentenactiviteit waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend. Bij een meervoudige aanvraag (bijvoorbeeld in combinatie met een bouwactiviteit of omgevingsplanactiviteit) is het college bevoegd gezag en heeft de minister (de RCE) recht van advies en instemming. Bij een enkelvoudige aanvraag blijft de minister bevoegd gezag.
- 13.7 Ook voor archeologische monumenten geldt een verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving van de beschermingsregels. In de Handreiking is aangegeven dat deze ook van toepassing is op archeologische monumenten.

Archeologische waarden

- 13.8 In het bestemmingsplan Oosterwold (alsmede in de 1^e partiële herziening) is een regeling opgenomen voor archeologie.
- 13.9 In de toelichting op het bestemmingsplan is opgemerkt:

“In figuur 5.2 is een uitsnede van de archeologische beleidskaart van provincie Flevoland ter plaatse van het plangebied weergegeven. Hierop is aangegeven of een gebied een hoge of lage trefkans op archeologische vondsten heeft en zijn de archeologische waarnemingen die in het verleden zijn gedaan, aangegeven. In het plangebied zijn zowel gebieden met een hoge, als met een lage trefkans aanwezig.”

⁵⁸ <https://www.almere.nl/wonen/bouwen-en-verbouwen/soorten-vergunningen/monument-en-beschermde-stadsgezicht>

⁵⁹ <https://www.almere.nl/wonen/bouwen-en-verbouwen/soorten-vergunningen/monument-en-beschermde-stadsgezicht>.

13.10 Vervolgens is in de planregels opgemerkt:

“13.14 Archeologie

13.14.1 Bescherming archeologische waarden

Bij het realiseren van gebouwen en overige bouwwerken, en het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of van werkzaamheden, wordt aangetoond dat archeologische waarden niet worden aangetast. Ten behoeve van de toets of aan hieraan is voldaan wordt de 'beslisboom archeologie' doorlopen zoals opgenomen in de Bijlage Beslisbomen.

13.14.2 Afwijken

Het bevoegd gezag kan afwijken van het bepaalde in 13.14.1 indien en voorzover de in 13.14.1 genoemde activiteiten dan wel de directe of indirecte gevolgen van deze activiteiten zullen leiden tot een verstoring van de archeologische waarden van de gronden en een of meerdere van de volgende voorwaarden worden verbonden aan de omgevingsvergunning;

- a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen, waardoor archeologische resten in de bodem kunnen worden behouden;*
- b. de verplichting tot het doen van opgravingen;*
- c. de verplichting de oprichting van het bouwwerk te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties.”*

13.11 De beslisboom archeologie, waarnaar wordt verwezen, maakt duidelijk dat een project binnen Oosterwold voldoet als voor het terrein waarvoor een vergunning wordt aangevraagd geen archeologische waarde geldt op grond van de archeologische beleidskaart Almere. Als dat niet het geval is, dan zal een archeologisch onderzoek uitgevoerd moeten worden.

14. Handhaving

WETGEVING	BEDOELING	
Hoofdstuk 5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Verschillende bestuursorganen van de gemeente hebben als bevoegd gezag een toezicht- en handhavingstaak .	
INVULLING		
De gemeente heeft een beginselplicht tot handhavend optreden bij overtreding van een wettelijk voorschrift. Het college heeft het 'Beleidskader uitvoering- en handhaving Almere 2019-2022' vastgesteld, waarin het unieke karakter van Oosterwold wordt benoemd.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 14.1 De gemeente heeft niet alleen de verplichting om zichzelf aan wetten en regels (bijvoorbeeld zorgplichten die tot haar zijn gericht) te houden, maar ook om (in de gevallen waarin haar bestuursorganen als bevoegd gezag zijn aangewezen) norm- en regelconform gedrag te stimuleren en af te dwingen. In dat kader is aan bestuursorganen van de gemeente – in de gevallen waarin de wet dat bepaalt – een toezichts- en handhavingstaak toebedeeld.
- 14.2 Zo is op het terrein van het omgevingsrecht in hoofdstuk 5 van de Wabo (over uitvoering en handhaving) bepaald:

Artikel 5.1

Dit hoofdstuk is van toepassing op de uitvoering en handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde, alsmede op de uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de:

- Flora- en faunawet,*
- Kernenergiewet,*
- Monumentenwet 1988 voor zover van kracht overeenkomstig artikel 9.1 van de Erfgoedwet,*
- Natuurbeschermingswet 1998,*
- Ontgrondingenwet,*
- Wet bescherming Antarctica,*
- Wet bodembescherming,*
- Wet geluidhinder,*
- Wet inzake de luchtverontreiniging,*
- Wet milieubeheer,*
- Wet ruimtelijke ordening,*
- Waterwet en*
- Woningwet,*

voor zover dit bij of krachtens de genoemde wetten is bepaald.

Artikel 5.2

1. *Het bevoegd gezag heeft tot taak:*
 - a. *zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften;*
 - b. *gegevens die met het oog op de uitoefening van de taak als bedoeld onder a van belang zijn, te verzamelen en te registreren;*
 - c. *klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten met betrekking tot het uitvoeren van het betrokken project.*

A. Overtreding

- 14.3 Kernartikel in het kader van bestuursrechtelijke handhaving van wetten en regels is artikel 5:1 lid 1 Awb, waarin is bepaald wat onder een overtreding wordt verstaan:

“In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.”

14.4 Een overtreding is namelijk vereist voor het kunnen opleggen van een bestuurlijke sanctie, zoals een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Zie daarvoor artikel 5:2 en 5:9 Awb.

14.5 In het kader van het opleggen van een bestuurlijke sanctie rust er op het bestuursorgaan een aantal taken. In de eerste plaats moet het bestuursorgaan een overtreding aannemelijk maken (vgl. ECLI:NL:RVS:2020:1223), in de tweede plaats moet het handhavingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden bevatten voor de overtreding. In dat kader is de rol van de toezichthouder van belang, want die zal een zorgvuldig controlerapport/rapport van bevindingen moeten opstellen.

B. Overtreder

14.6 Ook het overtrederbegrip is van belang, omdat het bepalend is voor het antwoord op de vraag aan wie een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd. Het begrip staat in artikel 5:1 lid 2 Awb:

“Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.”

14.7 In de wetsgeschiedenis is bepaald dat slechts degene tot wie een voorschrift zich richt (= de normadressaat) het voorschrift kan overtreden.

C. Beginselplicht tot handhaving

14.8 Als er sprake is van een overtreding en de overtreder is in beeld, dan dient in beginsel bestuurlijke handhaving te volgen. De standaardoverweging in de rechtspraak van de Afdeling luidt als volgt (zie bijv. ECLI:NL:RVS:2021:2930):

“5. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”

14.9 Kortom, de hoofdregel is de verplichting om handhavend op te treden tegen een overtreding. Slechts in bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden verlangd dat van handhavend optreden wordt afgezien, bijvoorbeeld bij concreet zicht op legalisatie of onevenredigheid.

14.10 Op grond van artikel 7.1 Bor dient de gemeente een handhavingsbeleid vast te stellen waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stelt en welke activiteiten zij zal verrichten. Hierin kan ook worden opgenomen welke prioriteiten zij stelt. Het college heeft het 'Beleidskader uitvoering- en handhaving Almere 2019-2022' vastgesteld.⁶⁰ Hierin is onder meer opgenomen dat de gemeente een handhavingsstrategie wil maken die aansluit op de unieke manier van gebiedsontwikkeling.

⁶⁰https://www.almere.nl/fileadmin/files/almere/bestuur/beleidsstukken/Beleidsnota_s/17c_BL_Uitvoerings-en_handhavingsbeleid_2019_BELEIDSKADER UITVOERING.pdf.

15. Wabo/Wro

WETGEVING	BEDOELING	
Wet ruimtelijke ordening Omgevingswet Wabo	Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening stelt de gemeenteraad een structuurvisie en bestemmingsplannen (straks: omgevingsplan met regels over de fysieke leefomgeving) vast.	
INVULLING		
Het college kan een omgevingsvergunning verlenen voor activiteiten die op grond van de Wabo vergunningplichtig zijn en draagt zorg voor bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van Wabo en Wro.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

A. Wet ruimtelijke ordening (Wro)

- 15.1 De Wet ruimtelijke ordening benoemt de verplichting voor de gemeenteraad om voor het gehele grondgebied van de gemeente een structuurvisie op te stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening (artikel 2.1 Wro).
- 15.2 Daarnaast benoemt de Wet ruimtelijke ordening de verplichting voor de gemeenteraad om voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast te stellen waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven (artikel 3.1 Wro). In het verlengde daarvan moet de gemeenteraad in bepaalde gevallen een exploitatieplan vaststellen voor gronden waarop het aangewezen bouwplan is voorgenomen (artikel 6.12 e.v. Wro).
- 15.3 Voor het overige benoemt de Wet ruimtelijke ordening bevoegdheden in plaats van een verplichting (bijvoorbeeld de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen of om een beheersverordening vast te stellen).
- 15.4 In de Wet ruimtelijke ordening is ook een hoofdstuk gewijd aan financiële bepalingen. Op grond daarvan zijn burgemeester en wethouders verplicht om - in bepaalde gevallen - een tegemoetkoming in planschade toe te kennen die het gevolg is van de vaststelling van een bestemmingsplan of ander ruimtelijk besluit.
- 15.5 Tenslotte is in artikel 7.1 Wro bepaald dat burgemeester en wethouders zorg dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wro.

Verplichtingen o.g.v. bestemmingsplannen

- 15.6 Over het algemeen roepen bestemmingsplannen geen verplichtingen in het leven, dus ook niet voor de bestuursorganen van de gemeente. Een bestemmingsplan verplicht namelijk niet tot het realiseren van in dat plan toegelaten gebruiks- en bouw mogelijkheden (dat noemen we toelatingsplanologie). Indien de gemeenteraad de verwezenlijking van een bestemming alleen ruimtelijk aanvaardbaar vindt als bepaalde maatregelen worden genomen, dan is ze wel verplicht om een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan op te nemen.

Verplichtingen o.g.v. bestemmingsplannen verbrede reikwijdte c.q. het omgevingsplan

- 15.7 Het bestemmingsplan verbrede reikwijdte sorteert in feite voor op de figuur van het omgevingsplan. In het bestemmingsplan verbrede reikwijdte mag meer geregeld worden dan het reguliere bestemmingsplan. Het omgevingsplan kent niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening'. Het kan namelijk regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan. Daarom wordt hierna ingegaan op het omgevingsplan en de verplichtingen die op de gemeente kunnen komen te rusten bij het opstellen en vaststellen van het omgevingsplan.

- 15.8 Artikel 2.1 van de Omgevingswet schrijft voor dat het omgevingsplan tot doel heeft het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, die geformuleerd zijn in artikel 1.3 Omgevingswet (Ow). Het gaat om het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.
- 15.9 De gemeente kan keuzes maken in de wijze waarop zij de geformuleerde doelen dient (bestuurlijke afwegingsruimte). Een gemeente kan er in beginsel voor kiezen om te werken met omgevingsdoelen zonder die uit te werken in omgevingswaarden. Zij kan er ook voor kiezen om wel te werken met omgevingswaarden (bijvoorbeeld voor windhinder, externe veiligheid etc.) In bepaalde gevallen kan het gebruik van omgevingswaarden door instructieregels van de provincie in de omgevingsverordening of door het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht zijn gesteld. In ieder geval geldt een (op grond van de wet) verplichte omgevingswaarde voor geluidproductieplafonds. Let wel op, het vaststellen van omgevingswaarden is niet vrijblijvend. De vaststelling van omgevingswaarden gaat altijd gepaard met een monitoringsverplichting (artikel 20.1 Ow) en de verplichting om een programma op te stellen bij dreigende overschrijding van die omgevingswaarde (artikel 3.10 Ow)

B. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

- 15.10 De Wabo regelt voor welke activiteiten in de fysieke leefomgeving een toestemming in de vorm van een omgevingsvergunning nodig is, welke toetsingskaders voor verlening of weigering van die omgevingsvergunning gelden en welke procedure moet worden doorlopen, teneinde een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning te verkrijgen.
- 15.11 Voor de gemeente vloeien uit de Wabo geen specifieke zorgplichten voort. Wel is bepaald dat het bevoegd gezag tot taak heeft om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert geldende voorschriften (artikel 5.2 Wabo, zie hiervoor).

16. Bibliotheken

WETGEVING	BEDOELING	
Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob)	De gemeente heeft een netwerkverantwoordelijkheid waarbij verschillende overheden verantwoordelijk zijn voor openbare bibliotheekvoorzieningen.	
INVULLING Het gaat om een stelselverantwoordelijkheid t.a.v. verschillende bibliotheekfuncties, geen 'echte' zorgplicht. Door de betrokkenheid van verschillende partijen is afstemming van belang. Gemiddelde afstand burger tot bibliotheek is relevant. Vanaf 2025 gaat er wel een gemeentelijke zorgplicht gelden. In de tussentijd komt er een specifieke uitkering waarmee de totstandkoming en verbetering van vestigingen wordt gestimuleerd.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
Vanaf 2025 zorgplicht voor toegang tot bibliotheken	Inventarisatie afstanden Duiding redelijke afstand wijziging Wsob inwinnen	

A. Netwerkverantwoordelijkheid

- 16.1 De zorgplicht voor bibliotheekvoorzieningen is geregeld in de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob). Op dit moment gaat het om een netwerkverantwoordelijkheid, waarbij verschillende overheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor openbare bibliotheekvoorzieningen:

Artikel 6. Netwerkverantwoordelijkheid

1 Onze Minister, de provinciebesturen, de gemeentebesturen en de besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen.

2 De partijen, genoemd in het eerste lid, geven zich bij de uitoefening van de verantwoordelijkheid, bedoeld in het eerste lid, rekenschap van de gemiddelde afstand tussen de lokale bibliotheekvoorziening en de inwoners van de financierende gemeente of gemeenten.

3 Zij bevorderen dat een door hen gesubsidieerde of in stand gehouden openbare bibliotheekvoorziening aan de verplichtingen, bedoeld in [artikel 8](#), voldoet.

4 Bij een voorgenomen besluit van een partij als bedoeld in het eerste lid dat tot gevolg heeft dat een openbare bibliotheekvoorziening ophoudt te bestaan of redelijkerwijs niet meer kan voldoen aan de verplichtingen in deze wet, overlegt zij eerst met de andere partijen op wie dit van invloed kan zijn waaronder de ingezetenen. Zo nodig maken zij afspraken over de toegankelijkheid van een openbare bibliotheekvoorziening voor het betrokken algemene publiek.

5 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop ingezetenen en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van het beleid kunnen worden betrokken, het uitvoeren van taken van het college op grond van deze wet daaronder begrepen.

6 De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vijfde lid wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Indien een der kamers der Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met het ontwerp, wordt er geen voordracht gedaan en kan niet eerder dan zes weken na het besluit van die kamer der Staten-Generaal een nieuw ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

- 16.2 De overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen, waarbij zij zich rekenschap moeten geven van de gemiddelde afstand tussen de lokale bibliotheekvoorziening en de inwoners van de gemeente. De memorie van toelichting geeft geen nadere duiding hiervan. Wel is het uitgangspunt van de Wsob dat alle inwoners van Nederland binnen een redelijke afstand toegang hebben tot een volwaardige openbare bibliotheek. Het bibliotheekstelsel wordt door de minister van OCW gemonitord, waarbij ook de gemiddelde afstand tot een bibliotheekvestiging wordt bijgehouden.⁶¹

⁶¹ Kamerstukken II, 2019–2020, 33 846, nr. 57, p. 7.

16.3 In artikel 5 Wsob zijn de vijf functies van bibliotheken opgenomen:

Artikel 5. Bibliotheekfuncties

Een voor een ieder toegankelijke openbare bibliotheekvoorziening omvat in ieder geval de volgende functies, die bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling en verbetering van de maatschappelijke kansen van het algemene publiek:

- a. ter beschikking stellen van kennis en informatie;*
- b. bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie;*
- c. bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur;*
- d. organiseren van ontmoeting en debat; en*
- e. laten kennis maken met kunst en cultuur.*

16.4 Uit de memorie van toelichting blijkt dat niet iedere bibliotheek alle bovengenoemde functies hoeft te hebben. Het gaat erom dat het netwerk alle functies aanbiedt. De gemeente heeft daarbij grote vrijheid:

“(…) Gemeenten hebben, gezien het decentrale karakter van het bibliotheekbeleid, grote vrijheid bij de wijze waarop zij invulling geven aan de maatschappelijke functies. In de praktijk zijn vele verschillende vormen zichtbaar. Het vervullen van deze functies geldt op het niveau van een bibliotheekorganisatie, niet op het niveau van individuele bibliotheeklocaties. Niet elke bibliotheekvestiging hoeft dus alle vijf de functies te vervullen. Voorwaarde is alleen dat de organisatie als geheel alle functies op een of andere wijze vervult. Veel voorkomend is de vorm van een centrale vestiging met filialen in wijken of in buurgemeenten. Ook kunnen bibliotheekfuncties georganiseerd worden in samenwerking met andere voorzieningen of in een gezamenlijke huisvesting. Voorbeelden daarvan zijn het kulturhus, de bibliotheek als onderdeel van de brede school of van een cultureel centrum.”⁶²

16.5 Het gaat om een (stelsel)verantwoordelijkheid van de gemeente en niet om een ‘echte’ zorgplicht. In de memorie van toelichting staat hierover het volgende:

“Zorgplicht gemeenten

Veel bibliotheken stellen voor de positie van de lokale bibliotheek te verankeren via een bekostigingsplicht voor gemeenten. Een bekostigingsplicht of zorgplicht verhoudt zich niet tot de algemene beleidslijn bestuurlijke verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau te leggen. Ook zou – conform de systematiek van de Financiële verhoudingswet – geregeld moeten worden dat de financiële consequenties van een zorgplicht of bekostigingsplicht kunnen worden opgevangen door de gemeente. Daar is binnen de OCW- of rijksbegroting geen financiële ruimte voor.”

16.6 De stelselverantwoordelijkheid in de Wsob brengt wel taken voor de gemeente mee. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de kern van het bibliotheekstelsel ligt op decentraal niveau bij de lokale bibliotheekorganisaties en de gemeenten.⁶³

⁶² Kamerstukken II, 2013–2014, 33 846, nr. 3, p. 5.

⁶³ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 846, nr. 3, p. 5.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bibliotheekstelsel is zo verdeeld dat de gemeente verantwoordelijk is voor het lokale bibliotheekwerk, de provincie voor de ondersteuning daarvan en het Rijk voor het stelsel als geheel.⁶⁴ Ten aanzien van de gemeentelijke taken is specifiek het volgende opgenomen in de memorie van toelichting:

“De gemeentelijke taken

De gemeente is verantwoordelijk voor het lokale bibliotheekwerk. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op de beschikbaarheid, de omvang en de kwaliteit. Lokale keuzes daarin bepalen het bekostigingsniveau. Wettelijke voorschriften over bekostigingsniveaus – bijvoorbeeld in de vorm van een voorgeschreven gemeentelijke bijdrage per inwoner – verhouden zich niet met het decentrale karakter van het bibliotheekwerk en met de algemene lijnen van de achtereenvolgende Bestuursakkoorden tussen het Rijk en de andere overheden. De centrale organisatie van de digitale bibliotheek heeft als consequentie dat de lokale verantwoordelijkheid in hoofdzaak de fysieke bibliotheek betreft en in het digitale domein alleen specifieke lokale toepassingen. Dit betekent een taakverandering voor lokale bibliotheken en gemeenten.”⁶⁵

- 16.7 In de Wsob worden de termen ‘gemeente’ en ‘gemeentebestuur’ gehanteerd. De reden hierachter is dat in de wet geen concrete uitvoeringstaak wordt opgelegd maar een verantwoordelijkheid waarvoor verschillende organen bevoegd zouden kunnen zijn.⁶⁶
- 16.8 Nu het functioneren van het bibliotheekstelsel afhankelijk is van verschillende partijen en verschillende taken, is het van belang dat afstemming plaatsvindt. Het sluiten van een openbare bibliotheekvoorziening kan er immers voor zorgen dat het stelsel als geheel niet meer aan de wet voldoet. Tussen naburige gemeenten kunnen in dit kader samenwerkingsverbanden worden opgezet.⁶⁷

B. Vanaf 2025 wel een zorgplicht

- 16.9 De afgelopen jaren is het aantal bibliotheekvestigingen afgenomen, terwijl de behoefte naar bibliotheekvoorzieningen groot blijft. Het kabinet wil streven naar een toekomstgerichte bibliotheek(voorziening) in elke gemeente en de staatssecretaris van OCW heeft in een brief van 4 november 2022 op hoofdlijnen beschreven hoe hieraan invulling zal worden gegeven. De bedoeling is dat vanaf 2025 een zorgplicht gaat gelden voor gemeenten.⁶⁸
- 16.10 Voor de korte termijn komt er een speciale uitkering om gemeenten voor te bereiden op de zorgplicht. Het is de bedoeling dat bibliotheken terugkomen in wijken en regio’s met grote maatschappelijke opgaven:

⁶⁴ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 846, nr. 3, p. 7.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 846, nr. 3, p. 20.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 846, nr. 3, p. 26.

⁶⁷ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 846, nr. 3, p. 26-27.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 33 846, nr. 70.

*“De teruggang in het aantal vestigingen heeft ertoe geleid dat bibliotheken verdwenen zijn uit wijken en regio’s met grote maatschappelijke opgaven. Het is van maatschappelijk belang dat de bibliotheken op die plekken kunnen terugkomen en kunnen worden verbeterd. Ook zijn er nog steeds gemeenten zonder bibliotheek. Ik wil het beschikbare budget inzetten waar dit het hardst nodig is en het meeste maatschappelijke effect kan hebben. De nadruk van de maatregelen voor de korte termijn ligt daarom op gemeenten zonder fysieke bibliotheek en op de terugkomst en verbetering van de bibliotheek in wijken met een grote maatschappelijke opgave en in niet-stedelijke regio’s waar de afstand tot de bibliotheek te groot is geworden. In kleinere gemeenten kan het de voorkeur hebben als buurgemeenten samen een volwaardige bibliotheekvoorziening realiseren boven ieder afzonderlijk een beperkte eigen fysieke locatie. In 2023 en 2024 worden de totstandkoming en verbetering van vestigingen gericht gestimuleerd via een specifieke uitkering (Spuk) aan gemeenten. De Spuk is bedoeld om gedurende een aantal jaren gericht gaten te dichten en de kwaliteit te verbeteren. Door gebruik te maken van de Spuk kunnen gemeenten zich voorbereiden op de invoering van de wettelijke zorgplicht die ik vanaf 2025 wil laten ingaan (zie onder b). Van gemeenten verwacht ik cofinanciering van indicatief 20%. Uit ervaringen met de tijdelijke impuls voor bibliotheken in kleine kernen (motie Asscher) is gebleken dat gemeenten bereid zijn tot cofinanciering, als hiermee een reëel maatschappelijk probleem wordt aangepakt. (...)”*⁶⁹

16.11 Over de zorgplicht schrijft de staatssecretaris het volgende:

“b. De langere termijn vanaf 2025

Toegang tot de bibliotheek gewaarborgd door een zorgplicht voor gemeenten en provincies

Na afloop van de periode van reparatie van het netwerk worden de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de bibliotheek in gemeenten structureel geborgd via een wijziging van de Wsob. De Wsob beschrijft de taken, rollen en verantwoordelijkheden voor overheden en bibliotheken.⁶ De taken voor gemeenten en provincies zijn geformuleerd als ‘bevorderingstaak’. Dat kan tot gevolg hebben dat een gemeente geen of slechts een beperkte bibliotheekvoorziening heeft. Het is mijn voornemen de huidige ‘bevorderingstaak’ om te zetten in een zorgplicht voor gemeenten en provincies.

De zorgplicht heeft als doel dat het netwerk kwantitatief en kwalitatief in stand blijft en kan bijdragen aan lokale maatschappelijke opgaven. Bij de invoering van de wetswijziging worden structurele middelen toegevoegd aan het gemeentefonds volgens een nader te bepalen verdeelmodel. De verdeling van middelen via de Spuk en de verdeling via het gemeentefonds moeten zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Met een wettelijke zorgplicht geef ik uitvoering aan de motie van het lid Mohandis c.s. van 7 juli 2022, waarmee de Tweede Kamer de regering heeft verzocht ‘te komen tot een wetswijziging die de toegang tot een volwaardige bibliotheek voor elke inwoner van Nederland garandeert’.⁷ De planning is erop gericht dat deze wetswijziging in 2025 in werking treedt. De wijziging van de Wsob kan aanleiding zijn ook andere onderdelen opnieuw te doordenken, zoals de relatie tussen de bibliotheek en de school. Voor het versterken en repareren van het bibliotheeknetwerk en voor een blijvende toegang voor iedereen tot de openbare bibliotheek via een zorgplicht zet ik een bedrag in dat oploopt van circa € 19 miljoen in 2023 naar circa € 54 miljoen in 2025. Dit in aanvulling op de circa € 440 miljoen die gemeenten bijdragen.”

16.12 Op dit moment is de gemeente dus wel verantwoordelijk voor het openbare bibliotheekstelsel, maar vanaf 2025 zal sprake zijn van een zorgplicht.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, 33 846, nr. 70, p. 4-5.

- 16.13 De gemeente zal moeten kijken of de inwoners van Oosterwold binnen redelijke afstand toegang hebben tot een volwaardige openbare bibliotheek. De afstand tussen Oosterwold en de bibliotheek in Almere Stad en Almere Haven lijkt circa 11 km te zijn. De afstand tot de bibliotheken in Almere Buiten is vergelijkbaar. Het is de vraag of dit redelijke afstanden zijn, zeker gelet op het gemiddelde (2 km in 2020). Mogelijk wordt meer duiding gegeven over de redelijke afstand bij de wijziging van de Wsob.

17. Onderwijs

WETGEVING		BEDOELING	
Artikel 23 Grondwet Wet op het primair onderwijs Wet voortgezet onderwijs Wet op de expertisecentra		De gemeente draagt zorg voor voldoende openbare basisscholen, voorzieningen huisvesting, voorzieningen voor kinderen met risico op taalachterstand en leerlingenvervoer en bewegingsonderwijs.	
INVULLING			
In Oosterwold komt een aantal openbare scholen (onlangs één geopend).			
JURIDISCH REGELEN		DOEN (PRAKTIJK)	
Opnemen Oosterwold in programma huisvestingsvoorzieningen basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Almere 2017 Verordening bekostiging leerlingenvervoer Gemeente Almere 2022		Aanbod en spreiding (tegen segregatie) voorschoolse educatie (risico op taalachterstand) meten: minimaal overeenkomstig het aantal gewichtenkinderen. Oplossingrichting probleem bestemmingsplan voor onderwijs (te grote kavel met stadslandbouw) en openbare ruimte.	

- 17.1 Ten aanzien van onderwijs heeft de gemeente verschillende zorgplichten c.q. verantwoordelijkheden. Niet al die zorgplichten c.q. verantwoordelijkheden hebben (direct) betrekking op de fysieke leefomgeving en de inrichting van Oosterwold. Om die reden laten wij deze bepalingen buiten beschouwing.
- 17.2 Voor zover de zorgplichten c.q. verantwoordelijkheden mogelijk wél relevant kunnen zijn gaat het om de zorg voor voldoende openbare basisscholen (A), voorzieningen in de huisvesting (B), voorzieningen voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal (C), leerlingenvervoer (D) en bewegingsonderwijs (E). Deze zorgplichten komen in verschillende wetten tot uitdrukking, namelijk de Grondwet, de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC).

A. Grondwettelijke zorgplicht voor voldoende openbare basisscholen

- 17.3 Op grond van artikel 23 lid 4 van de Grondwet heeft de gemeente de zorgplicht om te zorgen voor voldoende openbare basisscholen binnen haar gemeentegrenzen:

Artikel 23

1. (...)

2. (...)

3. (...)

4. *In elke gemeente en in elk van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 132a, wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.*

5. (...)

6. (...)

7. (...)

8. (...)

- 17.4 Van de gemeente kan aldus een actieve houding worden verwacht om te zorgen voor een genoegzaam aantal openbare basisscholen om zo het openbaar basisonderwijs te waarborgen. Dat wil niet zeggen dat de gemeente gehouden is om altijd en overal te voorzien in openbaar onderwijs. De tweede volzin geeft daarvoor ruimte. Het is aan de wetgever om de ondergrens in leerlingen vast te stellen en de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan het zinsdeel “gelegenheid geven”. Dat kan bijvoorbeeld door bussen te laten rijden naar een openbare school in een andere gemeente (leerlingenvervoer). Niet in elke gemeente hoeft dus een openbare basisschool te staan, maar leerlingen mogen niet verstoken blijven van de mogelijkheid openbaar basisonderwijs te volgen.⁷⁰

⁷⁰ T&C Grondwet en Statuut, commentaar op art. 23 Gw.

- 17.5 Wat is een “genoegzaam” aantal scholen? Dat gaat over een redelijke afstand tussen school en thuis en is ook afhankelijk van hoeveel behoefte er is aan openbaar onderwijs. Het antwoord op de vraag of er een redelijke behoefte is aan een nieuwe openbare basisschool zal mede afhangen van de aanwezige voorzieningen, het totaal te verwachten aantal leerlingen en de vermoedelijke verdeling hiervan over het openbaar en het bijzonder onderwijs van de te onderscheiden richtingen.⁷¹ In het basisonderwijs geldt een maximumafstand van 10 kilometer over de weg gemeten. Dat volgt uit artikel 77 lid 3 WPO:

Artikel 77

1. (...)

2. (...)

3. Voor een openbare school wordt in elk geval door het college van burgemeester en wethouders een aanvraag als bedoeld in artikel 74 ingediend, indien binnen 10 kilometer van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven en aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat.

4. (...)

- 17.6 De gemeente moet de belangstelling voor een openbare school onderzoeken als er binnen 10 kilometer geen basisschool is waar openbaar onderwijs wordt gegeven.⁷² In Almere zijn 37 openbare basisscholen.⁷³ In Oosterwold is onlangs een school geopend.

B. Voorzieningen in de huisvesting

- 17.7 De gemeente heeft een zorgplicht ten aanzien van de huisvesting van scholen die zich op het grondgebied van de gemeente bevinden. De gemeente moet ervoor zorgdragen dat scholen kunnen beschikken over voldoende capaciteit in relatie tot het leerlingenaantal. In de gemeentelijke verordening ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Almere 2017’ is dit verder uitgewerkt.

Basisonderwijs (i)

- 17.8 Op grond van artikel 91 WPO dragen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente. Deze voorzieningen kunnen voor bekostiging in aanmerking komen.

Artikel 91

1. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen ten behoeve van de door de gemeente in stand gehouden scholen en ten behoeve van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente overeenkomstig het bepaalde in deze afdeling. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders behandelen daarbij de door de gemeente in stand gehouden scholen en de niet door de gemeente in stand gehouden scholen op gelijke voet.

⁷¹ Kamerstukken II 1976/77, 14428, nr. 3, p. 37-38.

⁷² Kamerstukken II 2018/19, 35050, nr. 3, p. 19.

⁷³ <https://scholenopdekaart.nl/zoeken/basisscholen?zoektermen=almere&weergave=Lijst&onderwijstype=1&denominatie=2>

2. Voor de toepassing van deze afdeling wordt onder een niet door de gemeente in stand gehouden school mede begrepen een op het grondgebied van de gemeente gelegen nevenvestiging van een school waarvan de hoofdvestiging op het grondgebied van een andere gemeente is gelegen.

17.9 Wat onder “voorzieningen in de huisvesting” moet worden begrepen is in artikel 92 WPO opgenomen:

- 1. Voor de toepassing van deze afdeling worden onder voorzieningen in de huisvesting begrepen:*
 - a. voor blijvend onderscheidenlijk voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:*
 - 1°. nieuwbouw, een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan, verplaatsing van een bestaand gebouw of van een gedeelte daarvan, terreinen, alsmede eerste aanschaf van onderwijsleerpakketten en meubilair.*
 - 2°. uitbreiding van de onder 1° bedoelde voorzieningen, en*
 - 3°. medegebruik van een ruimte die geschikt is voor het onderwijs;*
 - b. herstel van constructiefouten aan het gebouw, alsmede herstel en vervanging in verband met schade aan gebouw, onderwijsleerpakketten en meubilair in geval van bijzondere omstandigheden.*
- 2. Bij algemene maatregel van bestuur worden bruto vloeroppervlakten per gelijktijdig aanwezige leerling voorgeschreven die voorzieningen in de huisvesting ten minste dienen te bevatten. Deze oppervlakten kunnen per schoolsoort verschillend worden vastgesteld.*

17.10 Op grond van artikel 102 WPO stelt de gemeenteraad bij verordening een regeling vast, waarin onder andere de voorzieningen zijn genoemd die voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. Voor de gemeente Almere is dit de ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Almere 2017’. De in artikel 92 WPO opgenomen voorzieningen in de huisvesting zijn in de verordening als volgt omschreven:

Artikel 2. Omschrijving voorzieningen in de huisvesting

Bij het toepassen van deze verordening worden de volgende voorzieningen onderscheiden:

- a. voor blijvend of voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:*
 - 1. nieuwbouw voor een school die voor het eerst door het rijk voor bekostiging in aanmerking is gebracht, of nieuwbouw om een gebouw waarin een school is gehuisvest geheel of gedeeltelijk te vervangen, al dan niet op dezelfde locatie;*
 - 2. uitbreiding van een gebouw waarin een school is gehuisvest;*
 - 3. het geheel of gedeeltelijk in gebruik nemen van een bestaand gebouw voor het huisvesten van een school;*
 - 4. verplaatsing van een of meer bestaande tijdelijke gebouwen voor het huisvesten van een school;*
 - 5. terrein voor zover nodig voor het realiseren van een voorziening als bedoeld in 1° tot en met 4°;*
 - 6. inrichting met onderwijsleerpakket of met leer- en hulpmiddelen voor zover deze nog niet eerder door het rijk of de gemeente is bekostigd;*
 - 7. inrichting met meubilair voor zover dit nog niet eerder door het rijk of de gemeente is bekostigd;*

8. medegebruik van een ruimte voor het onderwijs in een gebouw dat al bij een andere school in gebruik is of in beheer en exploitatie bij de gemeente is of van een lokaal bewegingsonderwijs of een bad voor watergewinning of bewegingstherapie;

b. herstel van constructiefouten bestaande uit schade aan een gebouw veroorzaakt door eigen gebrek of eigen bederf, evenals uit kosten gemoeid met het voorkomen van nog niet zichtbare materiële schade onmiddellijk voortvloeiend uit ontwerpfouten, uitvoeringsfouten of wanprestatie;

c. herstel en vervanging in verband met schade aan een gebouw, onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen of meubilair ingeval van bijzondere omstandigheden;

d. huur van een sportterrein, dat niet in eigendom is van een bevoegd gezag, voor een school voor voortgezet onderwijs voor het onderwijs in lichamelijke oefening.

17.11 Het college dient jaarlijks een programma vast te stellen die de voorzieningen in de huisvesting omvat die voor bekostiging in aanmerking zullen worden gebracht (artikel 95 WPO). Basisscholen in Oosterwold, voor zover aanwezig, zullen ook (op aanvraag indien het gaat om een niet door de gemeente in stand gehouden school)⁷⁴ in dit programma moeten worden opgenomen.

17.12 Naast huisvesting voor 'normaal' onderwijs is de gemeente ook verantwoordelijk voor bewegingsonderwijs. Artikel 126 WPO luidt als volgt:

Artikel 126. Grondslag bekostiging lichamelijke oefening

1 Het college van burgemeester en wethouders stelt na overleg met de bevoegde gezagen van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen het aantal uren per week vast dat per groep leerlingen ten hoogste:

- a. ter beschikking wordt gesteld in een ruimte voor het onderwijs in lichamelijke oefening, of*
- b. voor bekostiging voor de exploitatie van een ruimte voor het onderwijs in lichamelijke oefening in aanmerking komt.*

2 Het aantal uren, bedoeld in het eerste lid, wordt vastgesteld op ten minste twee uren voor basisscholen en ten minste twee uren voor speciale scholen voor basisonderwijs.

3 Het college van burgemeester en wethouders stelt de hoogte vast van:

- a. de bekostiging, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, en*
- b. de bekostiging voor de vaste kosten van de exploitatie van een ruimte voor lichamelijke oefening waarvan de eigendom berust bij het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school.*

4 De hoogte van de bekostiging, bedoeld in het derde lid, kan verschillend worden vastgesteld, afhankelijk van de oppervlakte van de ruimte en of de ruimte mede wordt bekostigd door het Rijk.

Artikel 127. Bekostiging door gemeente aan bevoegd gezag

1 De gemeente verstrekt jaarlijks aan het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school dat eigenaar is van een ruimte voor het onderwijs in lichamelijke oefening op het grondgebied van de gemeente

- a. een bedrag dat wordt bepaald ingevolge het derde lid en [artikel 126](#), en*

⁷⁴ Zie artikel 94 lid 1 WPO: "Het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school dat een voorziening in de huisvesting wenst, dient een aanvraag voor opnemning van die voorziening op het programma, bedoeld in artikel 95, in bij het college van burgemeester en wethouders."

b. voor zover het gebruik van die ruimte ontoereikend is een overeenkomstig het tweede lid vastgesteld bedrag.

2 Voor zover geen ruimte ter beschikking is gesteld als bedoeld in [artikel 126, eerste lid, onderdeel a](#), verstrekt de gemeente jaarlijks aan het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school dat geen eigenaar is van een ruimte voor het onderwijs in lichamelijke oefening een bedrag dat wordt bepaald ingevolge artikel 126, eerste lid, onderdeel b, en derde, lid, onderdeel a.

3 Het aantal groepen leerlingen voor basisscholen wordt berekend overeenkomstig [artikel 102, eerste lid, onderdeel i](#).

17.13 De gemeente kan een ruimte beschikbaar stellen voor bewegingsonderwijs of de school een jaarlijkse vergoeding geven voor een eigen of gehuurde ruimte.⁷⁵ Voor de mogelijke complicaties van het oprichten van een sporthal of gymzaal bij de school, zie onder E.

Voortgezet onderwijs (ii)

17.14 Voor scholen in het voortgezet onderwijs⁷⁶ is in de Wet voortgezet onderwijs 2020 een vergelijkbare regeling opgenomen. De artikelen 6.1 en 6.2 WVO luiden integraal als volgt:

Artikel 6.1

1. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen ten behoeve van de door de gemeente in stand gehouden scholen en ten behoeve van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen zorg voor de huisvestingsvoorzieningen op het grondgebied van de gemeente overeenkomstig dit hoofdstuk. De raad en het college van burgemeester en wethouders behandelen daarbij de door de gemeente in stand gehouden scholen en de niet door de gemeente in stand gehouden scholen op gelijke voet.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder een niet door de gemeente in stand gehouden school ook verstaan een op het grondgebied van de gemeente gelegen nevenvestiging of tijdelijke nevenvestiging van een school waarvan de hoofdvestiging op het grondgebied van een andere gemeente is gelegen.

Artikel 6.2

1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder huisvestingsvoorzieningen verstaan:

a. voor blijvend respectievelijk voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:

1°. nieuwbouw, een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan, verplaatsing van een bestaand gebouw of van een gedeelte daarvan, terreinen, en ook de eerste aanschaf van leer- en hulpmiddelen en meubilair;

2°. uitbreiding van de onder 1° bedoelde voorzieningen; en

3°. medegebruik van een ruimte die geschikt is voor het onderwijs;

b. herstel van constructiefouten aan het gebouw of het terrein; of

c. herstel en vervanging in verband met schade aan gebouw, leer- en hulpmiddelen en meubilair in geval van bijzondere omstandigheden.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de bruto vloeroppervlakten per gelijktijdig aanwezige leerling die huisvestingsvoorzieningen ten minste dienen te bevatten. Deze oppervlakten kunnen per schoolsoort verschillend worden vastgesteld.

⁷⁵ Zie ook Kamerstukken II 1996/97, 25 409, nr. 3, p. 33.

⁷⁶ Dat zijn de schoolsoorten genoemd in artikel 2.1 WVO: vwo, havo, mavo, vbo, praktijkonderwijs en een aangewezen instelling.

17.15 Op grond van artikel 6.12 WVO stelt de gemeenteraad bij verordening een regeling vast, waarin onder andere de voorzieningen zijn genoemd die voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. Voor de gemeente Almere is dit de verordening 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Almere 2017'. De in artikel 6.2 opgenomen huisvestingsvoorzieningen zijn in artikel 2 van de verordening omschreven (zie hiervoor).

17.16 Het college dient jaarlijks een programma vast te stellen die de huisvestingsvoorzieningen omvat die voor bekostiging in aanmerking zullen worden gebracht (artikel 6.5 WVO). Scholen voor het voortgezet onderwijs in Oosterveld, voor zover aanwezig, zullen ook (op aanvraag indien het gaat om een niet door de gemeente in stand gehouden school)⁷⁷ in dit programma moeten worden opgenomen.

Speciaal onderwijs (iii)

17.17 Tot slot is ook voor scholen voor speciaal onderwijs⁷⁸ in de Wet op de expertisecentra een regeling opgenomen voor de bekostiging van voorzieningen in de huisvesting. De artikelen 89 en 90 WEC luiden als volgt:

Artikel 89

1. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen ten behoeve van de door de gemeente in stand gehouden scholen en ten behoeve van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente overeenkomstig het bepaalde in deze afdeling. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders behandelen daarbij de door de gemeente in stand gehouden scholen en de niet door de gemeente in stand gehouden scholen op gelijke voet.

2. Voor de toepassing van deze afdeling worden onder een niet door de gemeente in stand gehouden school mede begrepen een op het grondgebied van de gemeente gelegen nevenvestiging als bedoeld in artikel 76a en artikel 76b.

Artikel 90

1. Voor de toepassing van deze afdeling worden onder voorzieningen in de huisvesting begrepen:

a. voor blijvend onderscheidenlijk voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:

1°. nieuwbouw, een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan, verplaatsing van een bestaand gebouw of van een gedeelte daarvan, terreinen, alsmede eerste aanschaf van onderwijsleerpakketten en meubilair,

2°. uitbreiding van de onder 1° bedoelde voorzieningen, en

3°. medegebruik van een ruimte die geschikt is voor het onderwijs, dan wel een bad voor watergewinning of bewegingstherapie;

⁷⁷ Zie artikel 6.4 lid 1 WVO: "Het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school kan bij het college van burgemeester en wethouders een aanvraag indienen voor het opnemen van die voorziening in het programma, bedoeld in artikel 6.5."

⁷⁸ Dit zijn scholen voor speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en aangewezen instellingen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (zie artikel 1 WEC).

b. herstel van constructiefouten aan het gebouw, alsmede herstel en vervanging in verband met schade aan gebouw, onderwijsleerpakketten en meubilair in geval van bijzondere omstandigheden.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden bruto vloeroppervlakten per gelijktijdig aanwezige leerling voorgeschreven die voorzieningen in de huisvesting ten minste dienen te bevatten. Deze oppervlakten kunnen per schoolsoort verschillend worden vastgesteld.

17.18 Op grond van artikel 100 WEC stelt de gemeenteraad bij verordening een regeling vast, waarin onder andere de voorzieningen zijn genoemd die voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. Voor de gemeente Almere is dit de verordening 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Almere 2017'. De in artikel 90 opgenomen huisvestingsvoorzieningen zijn in artikel 2 van de verordening omschreven (zie hiervoor).

17.19 Het college dient jaarlijks een programma vast te stellen die de huisvestingsvoorzieningen omvat die voor bekostiging in aanmerking zullen worden gebracht (artikel 93 WEC). Scholen voor speciaal onderwijs en voor speciaal basisonderwijs in Oosterwold, voor zover aanwezig, zullen ook (op aanvraag indien het gaat om een niet door de gemeente in stand gehouden school)⁷⁹ in dit programma moeten worden opgenomen.

C. Voorzieningen voor kinderen met risico op een taalachterstand

17.20 Op grond van artikel 159 WPO draagt de gemeente er zorg voor dat een kind met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal het aanbod krijgt dat het nodig heeft.

Artikel 159

1. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat er in een gemeente voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal, als bedoeld in artikel 160, eerste lid, deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie die voldoet aan de bij of krachtens artikel 1.50b van de Wet kinderopvang vastgestelde bepalingen.

2. (...)

17.21 Bij de vaststelling of een gemeente voldoende aanbod levert (dus overeenkomstig de omvang van de doelgroep) is het noodzakelijk dat er een maatstaf wordt gebruikt die voor alle gemeenten hetzelfde is. Daarom is ervoor gekozen om de grootte van de doelgroep te meten op grond van de gewichtenregeling. Het aanbod van voorschoolse educatie moet minimaal overeenkomstig het aantal gewichtenkinderen zijn.⁸⁰

17.22 Er moeten in een gemeente voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn waar kinderen met een risico op een taalachterstand deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. In de praktijk betekent dat dat de gemeente moet zorgen dat ouders kunnen

⁷⁹ Zie artikel 92 lid 1 WEC: "Het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school dat een voorziening in de huisvesting wenst, dient een aanvraag voor opnemning van die voorziening op het programma, bedoeld in artikel 93, in bij het college van burgemeester en wethouders."

⁸⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31989, nr. 3, p. 15.

rekenen op een plaats voor hun kind in de peuterspeelzaal of kindercentrum/kinderopvang met voorschoolse educatie. De spreiding van deze plaatsen moet zodanig zijn dat segregatie niet in de hand wordt gewerkt. Dit volgt uit de wetsgeschiedenis⁸¹:

“In de beschrijving van die wettelijke verantwoordelijkheid is een aantal punten van belang.

Ten eerste moeten ouders kunnen rekenen op een plaats voor hun kind in een peuterspeelzaal of kindercentrum met voorschoolse educatie. De spreiding van deze plaatsen moet zodanig zijn dat segregatie niet in de hand wordt gewerkt. Daarom nemen gemeenten de verantwoordelijkheid op zich voor het aanbieden van voldoende plaatsen voor voorschoolse educatie in aantal en in spreiding. Gemeenten bepalen door middel van subsidieverstrekking welke peuterspeelzalen en kindercentra voorschoolse educatie gaan verzorgen. Zij krijgen hierbij ruimte om te doen wat goed is voor de lokale situatie, zonder dat hier rijksbemoeienis bij komt kijken. Relevant is dat gemeenten hierbij wel bewaken dat er een «eerlijk speelveld» is tussen gesubsidieerde (al dan niet gemeentelijke) peuterspeelzalen en private kindercentra.”

- 17.23 Het voorgaande zou kunnen betekenen dat er in Oosterwold een plaats moet komen met voorschoolse educatie, zodat segregatie niet in de hand wordt gewerkt.

D. Leerlingenvervoer

- 17.24 Gemeenten hebben een zorgplicht om leerlingen van het primair, voortgezet en speciaal onderwijs passend vervoer aan te bieden naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

Basisonderwijs (i)

- 17.25 Voor het basisonderwijs geldt dat de gemeente zorgdraagt voor het verstrekken van een kostenvergoeding voor het vervoer naar school aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen, voor zover het college die kosten noodzakelijk acht. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast met inachtneming van artikel 4 WPO.

Artikel 4

1. Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekt het college van burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen op aanvraag vergoeding van de door het college van burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast, met inachtneming van het bepaalde in de volgende leden.

- 2.** (...)
- 3.** (...)
- 4.** (...)
- 5.** (...)
- 6.** (...)
- 7.** (...)
- 8.** (...)

⁸¹ Kamerstukken II 2008/09, 31989, nr. 3, p. 14.

- 9. (...)
- 10. (...)
- 11. (...)
- 12. (...)
- 13. (...)

17.26 De gemeente Almere heeft in de 'Verordening bekostiging leerlingenvervoer Gemeente Almere 2022' regels vastgesteld over het leerlingenvervoer bedoeld in artikel 4 WPO. Op grond van artikel 8 van de verordening wordt een vervoersvoorziening toegekend als de afstand van de woning naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school voor (speciaal) basisonderwijs meer bedraagt dan zes kilometer. Er wordt geen afstandsgrens gehanteerd wanneer het een gehandicapte leerling betreft.

Artikel 8

1. Een vervoersvoorziening wordt toegekend als de afstand van de woning naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school voor:

a. basisonderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs meer bedraagt dan zes kilometer;

b. speciale basisonderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs meer bedraagt dan zes kilometer; of

c. (...)

2. In afwijking van het eerste lid wordt geen afstandsgrens gehanteerd wanneer aan burgemeester en wethouders genoegzaam is aangetoond dat het een gehandicapte leerling betreft. Zo nodig kunnen burgemeester en wethouders hierover advies vragen aan een onafhankelijk medisch deskundige. De deskundige betreft in zijn advies de mogelijkheden van de gehandicapte leerling om zelfstandig, al dan niet met begeleiding, met de fiets of het openbaar vervoer te reizen.

17.27 De gemeente zou dus voor een in Oosterwold wonende leerling vervoer kunnen c.q. moeten aanbieden om de leerling van en naar de basisschool te vervoeren.

Voortgezet onderwijs (ii)

17.28 In het voortgezet onderwijs heeft de gemeente ook de plicht om op aanvraag aan de ouders van leerlingen die in de gemeente verblijven een vergoeding van de kosten die zij genooddaakt zijn te maken voor vervoer naar school te verstrekken. Die zorgplicht geldt (slechts) voor leerlingen die door hun handicap niet zelfstandig kunnen reizen met het openbaar vervoer of op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen. Dit volgt uit artikel 8.28 WVO:

Artikel 8.28

Het college van burgemeester en wethouders verstrekt aan ouders van leerlingen die in de gemeente verblijven, op hun aanvraag vergoeding van de vervoerskosten die het college van burgemeester en wethouders noodzakelijk acht. De aanvraag heeft uitsluitend betrekking op leerlingen die door een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap voor hun schoolbezoek:

a. niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken; of

b. zijn aangewezen op ander vervoer dan openbaar vervoer.

17.29 De gemeente Almere heeft in de verordening 'Verordening bekostiging leerlingenvervoer Gemeente Almere 2022' regels vastgesteld over het leerlingenvervoer als bedoeld in artikel 8.28 WVO.

17.30 De gemeente zou dus voor een in Oosterwold wonende leerling vervoer kunnen c.q. moeten aanbieden om de leerling van en naar de school te vervoeren.

Speciaal onderwijs (iii)

17.31 Tot slot dient de gemeente ten aanzien van speciaal onderwijs ervoor zorg te dragen dat er ten behoeve van het schoolbezoek aan de ouders dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, aan de leerling op aanvraag een vergoeding van de vervoerskosten te verstrekken. Dit volgt uit artikel 4 WEC.

Artikel 4

1. Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekt het college van burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, aan de leerling op aanvraag vergoeding van de door het college van burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast, met inachtneming van het bepaalde in de volgende leden.

2. (...)

3. (...)

4. (...)

5. (...)

6. (...)

7. (...)

8. (...)

9. (...)

10. (...)

17.32 De gemeente Almere heeft in de verordening 'Verordening bekostiging leerlingenvervoer Gemeente Almere 2022' regels vastgesteld over het leerlingenvervoer als bedoeld in artikel 4 WEC. Op grond van artikel 8 van de verordening wordt een vervoersvoorziening toegekend als de afstand van de woning naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school voor speciaal onderwijs meer bedraagt dan zes kilometer. Er wordt geen afstandsgrens gehanteerd wanneer het een gehandicapte leerling betreft.

Artikel 8

1. Een vervoersvoorziening wordt toegekend als de afstand van de woning naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school voor:

a. (...)

b. (...)

c. speciaal onderwijs meer bedraagt dan zes kilometer.

2. In afwijking van het eerste lid wordt geen afstandsgrens gehanteerd wanneer aan burgemeester en wethouders genoegzaam is aangetoond dat het een gehandicapte leerling betreft. Zo nodig kunnen burgemeester en wethouders hierover advies vragen aan een

onafhankelijk medisch deskundige. De deskundige betreft in zijn advies de mogelijkheden van de gehandicapte leerling om zelfstandig, al dan niet met begeleiding, met de fiets of het openbaar vervoer te reizen.

- 17.33 De gemeente zou dus voor een in Oosterwold wonende leerling vervoer kunnen c.q. moeten aanbieden om de leerling van en naar de speciale school te vervoeren.

E. Randvoorwaarden huisvesting in bestemmingsplan en eigendom/onderhoud openbare ruimte

- 17.34 De opzet van Oosterwold levert enkele complicaties op bij het oprichten van scholen in Oosterwold. In het Chw bestemmingsplan Oosterwold zijn bij de Ontwikkelregels in hoofdstuk 13 enkele planregels opgenomen met betrekking tot de kavelsamenstelling. Door deze regels mag slechts een gedeelte van de kavel worden bebouwd, waardoor de school een enorme kavel nodig heeft en – zo hebben wij vernomen – stadslandbouw moet exploiteren.
- 17.35 Voor scholen zou een omgevingsvergunning kunnen worden verleend voor afwijking van het bestemmingsplan, waarbij kan worden afgeweken van deze regels. Een andere optie is om het bestemmingsplan op dit punt te herzien.
- 17.36 Verder is het niet wenselijk als het schoolbestuur de openbare ruimte bij de school (via een kavelwegvereniging) in eigendom moet hebben en moet verzorgen. Op dit punt zou de gemeente kunnen overwegen om als initiatiefnemer op te treden en een deel van deze grond te kopen teneinde zelf de openbare ruimte in te richten en te onderhouden.

18. Kinderopvang

WETGEVING	BEDOELING	
Wet kinderopvang Besluit kwaliteit kinderopvang Regeling Wet Kinderopvang	De gemeente heeft een toezichthoudende en handhavende rol als het gaat om relevante (kwaliteits-)eisen binnen de gemeentegrenzen, geen zorgplicht. Gemeente is verantwoordelijk voor voldoende aanbod en spreiding van voorzieningen voor kinderen met risico op taalachterstand (voorschoolse en vroegschoolse educatie, zie 17C).	
INVULLING		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
		Controleren of er voldoende aanbod en spreiding van voorzieningen is voor kinderen met een risico op taalachterstand. Evt. stimuleren voldoende kinderopvanglocaties d.m.v. subsidieverstrekking

- 18.1 Gemeenten hebben geen zorgplicht ten aanzien van het aanbieden van voldoende kinderopvanglocaties binnen de gemeentegrenzen. Op grond van de Wet kinderopvang, het Besluit kwaliteit kinderopvang en de Regeling Wet kinderopvang heeft het college een toezichthoudende en handhavende rol. Het gaat om toezicht of kinderopvanglocaties wel aan de in de wet gestelde (kwaliteits)eisen voldoen.
- 18.2 Wel is de gemeente verantwoordelijk voor het hebben van voldoende aanbod en spreiding van voorzieningen waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie (artikel 159 WPO). Deze voorschoolse en vroegschoolse educatie wordt gegeven in de peuterspeelzaal of op de kinderopvang/kindercentrum. De gemeente hoeft er dus niet zozeer voor te zorgen dat er voldoende kinderopvanglocaties zijn, maar moet er voor zorgen dat er voldoende aanbod en spreiding is van kinderopvanglocaties *waar voorschoolse en vroegschoolse educatie kan worden gevolgd*. De gemeente kan hierop aansturen door middel van subsidieverstrekking (zie randnummer 17.20). Voor de uitwerking van deze zorgplicht verwijzen wij naar de zorgplicht Scholen, onder C.

19. Gezondheidszorg

WETGEVING	BEDOELING	
Wet veiligheidsregio's Wet publieke gezondheid (Artikel 2 lid 1)	De gemeente heeft een zorgplicht ten aanzien van het organiseren van geneeskundige hulpverlening en voor de totstandkoming, de continuïteit en de samenhang van de publieke gezondheidszorg.	
INVULLING		
Geen zorgplichten die rechtstreeks gevolgen hebben voor de (inrichting van) de fysieke leefomgeving in Oosterwold.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 19.1 Op het gebied van gezondheidszorg hebben wij gekeken naar de Wet veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid. De gemeente heeft op dit gebied geen zorgplichten die (rechtstreeks) gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en de inrichting daarvan in Oosterwold.

A. Geneeskundige hulpverlening

- 19.2 In de Wet veiligheidsregio's zijn drie verschillende zorgplichten voor het college van burgemeester en wethouders opgenomen, waaronder de geneeskundige hulpverlening:

Artikel 2

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van:

- a. de brandweertzorg;*
- b. de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;*
- c. de geneeskundige hulpverlening.*

- 19.3 De term geneeskundige hulpverlening refereert feitelijk aan geneeskundige hulpverlening bij rampen en niet naar de dagelijkse (spoedeisende) medische zorg. Onder de geneeskundige hulpverlening wordt verstaan (artikel 1):

“geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door daartoe aangesteld personeel, als onderdeel van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines, door tussenkomst van een meldkamer”

- 19.4 Van belang is dat de gemeente verantwoordelijk is voor het verlenen van geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De bepalingen in de Wet veiligheidsregio's over de geneeskundige hulpverlening hebben niet (direct) betrekking op de fysieke leefomgeving en de inrichting van Oosterwold. Om die reden laten wij deze bepalingen verder buiten beschouwing.

B. Publieke gezondheidszorg

- 19.5 Op grond van artikel 2 lid 1 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) dient het college van burgemeester en wethouders enerzijds zorg te dragen voor de totstandkoming, de continuïteit en de samenhang van de publieke gezondheidszorg. Anderzijds dient de publieke gezondheidszorg te worden afgestemd op de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (vgl. artikel 2 Wvr). De bevorderingstaak impliceert dat het college van burgemeester en wethouders actief naar buiten treedt om samen met anderen die hiervoor functioneel het meest zijn aangewezen, de benodigde activiteiten op te zetten.⁸²

- 19.6 Ter uitvoering van die taak zijn in het tweede lid van artikel 2 Wpg een aantal, niet limitatieve zorgplichten opgenomen.

⁸² Kamerstukken II 2007/08, 31316, nr. 3., p. 33.

Artikel 2

1. Het college van burgemeester en wethouders bevordert de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen de publieke gezondheidszorg en de afstemming ervan met de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

2. Ter uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taak draagt het college van burgemeester en wethouders in ieder geval zorg voor:

- a. het verwerven van, op epidemiologische analyse gebaseerd, inzicht in de gezondheidssituatie van de bevolking,
- b. het elke vier jaar, voorafgaand aan de opstelling van de nota gemeentelijke gezondheidsbeleid, bedoeld in artikel 13, tweede lid, op landelijk gelijkvormige wijze verzamelen en analyseren van gegevens over deze gezondheidssituatie,
- c. het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen,
- d. het bijdragen aan opzet, uitvoering en afstemming van preventieprogramma's, met inbegrip van programma's voor de gezondheidsbevordering,
- e. het bevorderen van medisch milieukundige zorg,
- f. het bevorderen van technische hygiënezorg,
- g. het bevorderen van psychosociale hulp bij rampen,
- h. het geven van prenatale voorlichting aan aanstaande ouders,
- i. het aanbieden van een vrijwillig prenataal huisbezoek door de organisatie die voor het college van burgemeester en wethouders de jeugdgezondheidszorg verricht om hulp en ondersteuning te geven aan zwangere vrouwen en hun gezinnen die in een kwetsbare situatie verkeren, voor zover daartoe aanleiding is na toepassing van een adequaat signaleringsinstrument, alsmede het in dat kader door het college bepalen van de omvang van deze doelgroep.

3. (...)

- 19.7 In de Wpg zijn verder nog specifieke taken en zorgplichten opgenomen ten aanzien van jeugdgezondheidszorg (§2), ouderengezondheidszorg (§3) en infectieziektebestrijding (§4). Deze bepalingen hebben niet (direct) betrekking op de fysieke leefomgeving en de inrichting van Oosterwold. Om die reden laten wij deze bepalingen verder buiten beschouwing.

20. Jeugd(zorg)

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 2 Jeugdwet	De gemeente heeft verantwoordelijkheden op het gebied van het versterken van het opvoedkundig klimaat (A), het informeren/adviseren over jeugdhulp (B) en zorgen voor voldoende aanbod (C) en inzet (D) van jeugdhulp.	
INVULLING		
Geen directe betrekking op de fysieke leefomgeving en de inrichting van Oosterwold.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
	Beoordelen of in Oosterwold (meer) moet worden geïnvesteerd in de vrijetijdssector of dat faciliteiten in andere wijken afdoende zijn.	
	Controleren of Beleidskader sociaal domein 2019 – 2022 genoeg betrekking heeft op Oosterwold	
	Controleren of er een informatie- en adviesvoorziening toegankelijk is voor de bewoners van Oosterwold (JGZ Almere)	
	Beoordelen of er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is van jeugdhulp	

- 20.1 Ten aanzien van jeugd(zorg) heeft de gemeente verschillende taken c.q. verantwoordelijkheden. Niet al die taken c.q. verantwoordelijkheden hebben (direct) betrekking op de fysieke leefomgeving en de inrichting van Oosterwold. Om die reden laten wij deze bepalingen buiten beschouwing.
- 20.2 Voor zover de taken c.q. verantwoordelijkheden wél relevant kunnen zijn gaat het om de volgende vier onderwerpen: het versterken van het opvoedkundige klimaat, het informeren en adviseren over jeugdhulp, het zorgen voor voldoende aanbod van jeugdhulp en het inzetten van jeugdhulp. Daarbij wordt vooraf opgemerkt dat de gemeente deze taken mag uitbesteden aan derden (artikel 2.11 Jeugdwet), maar daar uiteraard wel verantwoordelijk voor blijft.

A. Het versterken van het opvoedkundige klimaat

- 20.3 In artikel 2.1 aanhef en onder b van de Jeugdwet (Jw) is de taak van de gemeente opgenomen voor het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang:

Artikel 2.1

Het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op:

a. (...)

b. het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;

c. (...)

d. (...)

e. (...)

f. (...)

g. (...)

- 20.4 Bij het versterken van het opvoedkundige klimaat moet worden gedacht aan het investeren in de pedagogische kwaliteit van deze voorzieningen, bijvoorbeeld door omstandigheden te creëren die uitnodigen tot kennismaking, ontmoeting, dialoog, netwerkvorming en het ontwikkelen en uitvoeren van eigen initiatieven.⁸³ Wij denken daarbij onder andere aan de vrijetijdsector (sport en cultuur) en jongerenwerk.
- 20.5 De gemeente moet een beleid opstellen dat hierop is gericht. In het Beleidskader sociaal domein 2019-2022 van de gemeente Almere worden bijvoorbeeld de pilots Sterk in de Klas en Sterk in de Wijk genoemd en wordt er geïnvesteerd in extra jongerenwerkers en jeugd-boa's.

⁸³ Nji.nl, '[Versterken opvoedkundig klimaat](#)'.

- 20.6 Ook voor Oosterwold geldt dat de gemeente het opvoedkundige klimaat moet versterken. De gemeente zal moeten bezien of dat bijvoorbeeld betekent dat er specifiek in Oosterwold moet worden geïnvesteerd in de vrijetijdssector, of dat dat niet nodig is omdat jeugdigen gebruik kunnen maken van faciliteiten in andere wijken. Het Beleidskader sociaal domein is gericht c.q. zou tevens gericht moeten zijn op Oosterwold.

B. Het informeren en adviseren over jeugdhulp

- 20.7 In artikel 2.1 aanhef onder a en onder c van de Jw is de taak van de gemeente opgenomen voor o.a. het voorkomen van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders en het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn/haar ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren.

Artikel 2.1

Het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op:

- a. het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;*
- b. (...)*
- c. het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;*
- d. het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;*
- e. (...)*
- f. (...)*
- g. (...)*

- 20.8 Deze taken zouden wij kort samenvatten als het informeren van jeugdigen en ouders. In de memorie van toelichting bij de Jw staat daarover het volgende (*Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 128-129):

“Onderdeel a stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gericht moet zijn op het voorkomen en vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Bij het voorkomen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van voorlichting, advies en informatie. Dit kan in de vorm van folders die bij het buurtcentrum liggen, maar bijvoorbeeld ook met een opvoedcursus aan de ouders, om de kans op latere gedragsproblemen bij het kind te verkleinen. Als er al sprake is van (beginnende) problematiek, moet deze zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en aangepakt om erger te voorkomen. Ouders en andere opvoeders moeten tijdig worden bijgestaan om opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, van welke aard dan ook, het hoofd te bieden.

Voorkomen moet worden dat jeugdigen in zware zorgtrajecten terecht komen, als dit voorkomen had kunnen worden door eerder een lichte vorm van ondersteuning, hulp of zorg te bieden.

(...)

Onderdeel c stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gericht moet zijn op het bevorderen van de opvoedkwaliteiten van de ouders, opdat zij in staat worden gesteld om zelf de verantwoordelijk te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen. Dit onderdeel brengt de visie van de wetgever tot uitdrukking dat de ouders in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het verzorgen en naar eigen inzicht opvoeden van hun kinderen. De overheid komt pas in beeld met betrekking tot het beschermen van de jeugdige tegen bedreigingen en als ouders onoverkomelijke problemen ondervinden met betrekking tot het opgroeien en opvoeden van hun kinderen en zij voor zorg, hulp en ondersteuning een beroep moeten doen op de overheid. Als ouders zelf – al dan niet tijdelijk – onvoldoende opvoedcapaciteiten hebben om om te gaan met opgroei-problemen van hun kinderen, moet de ondersteuning, hulp en zorg erop gericht zijn om ouders die tools in handen te geven waardoor zij dit wel (weer) kunnen.

Onderdeel d stelt dat het beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering erop gericht zijn om het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en hun sociale netwerk te herstellen en versterken en zoveel mogelijk uit te gaan van de eigen inbreng. Daarbij is het behouden of het herstellen van de autonomie van het gezinsleven en het dagelijks leven vanzelfsprekend het uitgangspunt. Uitgegaan moet worden van de eigen kracht van de jeugdige, zijn ouders en het sociale netwerk. Dit onderdeel brengt het principe van participatie tot uitdrukking. De gemeentelijke overheid moet er, net als bij de Wmo, voor zorgen dat jeugdigen en ouders uiteindelijk op eigen kracht weer verder kunnen. De jeugdige en zijn ouders hebben meestal mogelijkheden om zelf of met een klein beetje hulp de problemen op te lossen. Daar moet de zorg, hulp en ondersteuning dan ook op gericht zijn, op het herstel van de opgroei- en opvoedsituatie en een zelfstandige participatie van jeugdigen aan de samenleving.

20.9 Daarnaast heeft de gemeente tot taak de advisering over de aangewezen voorziening voor jeugdhulp aan jeugdigen en ouders. Dit volgt uit artikel 2.3 lid 1 Jw.

Artikel 2.3

1. *Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treft het college ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente, voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en waarborgt het college een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld:*

- a. gezond en veilig op te groeien;*
- b. te groeien naar zelfstandigheid, en*
- c. voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.*

2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)

20.10 In de memorie van toelichting bij de Jw staat daarover het volgende:

“Deskundige toeleiding

Onderdeel van de verantwoordelijkheid van de gemeente is ook de deskundige toeleiding naar advisering over en de bepaling en het inzetten van de meest aangewezen voorziening op het gebied van jeugdhulp.

Dit betekent allereerst dat in het vrijwillige kader de gemeente moet zorgen dat de jeugdige en zijn ouders ergens terecht kunnen met hun vragen op opvoeden en opgroeien. Zij moeten bij iemand met verstand van zaken hun vragen neer kunnen leggen, advies kunnen inwinnen en verder geholpen kunnen worden, met andere woorden, een baliefunctie. Degene die deze jeugdige en zijn ouders ziet zal zich op individueel niveau een beeld moeten vormen van de psychische, psychosociale of gedragsproblemen van de jeugdige of de opvoedkundige problemen van de ouders. Het vormen van dit beeld op individueel niveau en het inzetten van de juiste vorm van ondersteuning, is een kernonderdeel van de opdracht aan de gemeente om ondersteuning, hulp en zorg te bieden bij opgroei- en opvoedproblemen. De gemeente zal ter uitvoering van deze taak voldoende deskundigheid beschikbaar moeten hebben. Dit gaat niet alleen om deskundigheid die het mogelijk maakt om de betreffende problematiek te herkennen – is er bijvoorbeeld sprake van een psychische stoornis of heeft de jeugdige een gedragsprobleem? – maar ook deskundigheid met betrekking tot het aanwezige aanbod van ondersteuning. Eenvoudige vragen moeten direct door de hulpverlener zelf afgehandeld kunnen worden, maar deze eerstelijns hulpverlener moet ook weten wanneer het nodig is om meer gespecialiseerde jeugdhulp in te schakelen en moet de jeugdige en zijn ouders naar de juiste persoon of instelling door kunnen verwijzen. Hij moet met andere woorden de triage kunnen verrichten, zoals deze ook bij de huisarts plaatsvindt in de gezondheidszorg. Er moet dus een soort baliefunctie gecreëerd worden, waar een jeugdige en zijn ouders terecht kunnen met vragen en verzoeken, triage plaatsvindt en er moet gezorgd worden dat de jeugdige of zijn ouders vervolgens de aangewezen jeugdhulp ontvangen.

Het adviseren over en het bepalen en inzetten van de juiste vorm van ondersteuning kan op verschillende manieren worden vormgegeven door de gemeente. Zo kan het voorkomen dat de jeugdige of zijn ouders direct geholpen kunnen worden met hun probleem door degene die hen te woord staat. Deze kan in dienst van de gemeente zijn, maar dat hoeft niet. Het kan ook zo zijn dat de jeugdige of zijn ouders worden doorverwezen naar een gespecialiseerde aanbieder van jeugdhulp die deze jeugdhulp in dienst van of in opdracht van de gemeente uitvoert.

Zoals hierboven geschreven heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor een deskundige toeleiding naar, advisering over en bepaling en inzetten van de aangewezen voorziening op het gebied van jeugdhulp. Dit betekent niet dat deze deskundigen allemaal dagelijks in hetzelfde gebouw aanwezig moeten zijn, maar wel dat zij, indien nodig, geraadpleegd kunnen worden. Ook hier zijn geen vormvoorschriften voor de gemeente opgenomen. De gemeente kan ervoor kiezen om een inlooppunt een gemeentelijke dienst te laten zijn en de deskundigen zelf in dienst te nemen. Ze kan echter ook kiezen voor het inhuren elders van deskundigen.”⁸⁴

⁸⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 140-141.

- 20.11 Deze informatie- en adviestaak komt ook in andere artikelen van de Jw tot uitdrukking. Zo is de gemeente verantwoordelijk om advies te geven aan degene die beroepsmatig met jeugdigen werkt en die zich zorgen maakt om een minderjarige (artikel 2.6 aanhef en onder c Jw) en moet de gemeente aandacht besteden aan de gratis advisering van jeugdigen over de door hen al dan niet anoniem voorgelegde vragen of problemen (artikel 2.6 aanhef en onder d Jw).
- 20.12 Voor de inwoners van Oosterwold moet er dus een informatie- en adviesvoorziening toegankelijk zijn om voorlichting, informatie en advies te vragen op het gebied van jeugdhulp. In de gemeente Almere biedt JGZ Almere deze voorziening aan. In het Beleidskader sociaal domein is de ambitie opgenomen dat informatie en ondersteuning gemakkelijk vindbaar, laagdrempelig en snel toegankelijk moet worden gemaakt. Nabijheid is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde. Daarnaast is in het Beleidskader opgenomen dat er multidisciplinaire stadsdeelteams worden opgericht waar ouders terecht kunnen voor alledaagse en specialistische opvoed- en opgroevragen. Dit gebeurt administratief, laagdrempelig, in de wijk en dichtbij.
- 20.13 De gemeente zal moeten kijken of er voor Oosterwold aan deze beleidsdoelen wordt voldaan, of dat er een nieuwe locatie van JGZ Almere en/of een multidisciplinair stadsdeelteam in Oosterwold moet worden opgericht.

C. Zorgen voor voldoende aanbod van jeugdhulp

- 20.14 De gemeente is op grond van artikel 2.6 lid 1 onder a en b Jw in ieder geval verantwoordelijk voor een kwalitatief en toereikend aanbod van jeugdhulp om aan haar taken te kunnen voldoen, dat te allen tijde bereikbaar en beschikbaar is.

Artikel 2.6

1. Het college is er in ieder geval verantwoordelijk voor dat:

a. er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is om aan de taken als bedoeld in de artikelen 2.2, 2.3 en 2.4, tweede lid, onderdeel b, te kunnen voldoen;

b. (...)

c. (...)

d. (...)

e. (...)

2. (...)

- 20.15 De gemeente moet waarborgen dat er voldoende jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zijn om jeugdhulp aan te bieden (*Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 144 e.v.*). Met andere woorden, de gemeente moet die ondersteuning, hulp en zorg ingekocht of gecontracteerd hebben die jeugdigen en hun ouders in die gemeente nodig hebben. Om zorg te kunnen dragen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp zal voorafgaand aan het daadwerkelijk verzorgen van het aanbod van deze ondersteuning een aantal hiermee samenhangende activiteiten door de gemeente moeten worden ondernomen.

Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het ramen van de behoefte aan ondersteuning en het bijhouden van ontwikkelingen in de verschillende vormen van ondersteuning.

- 20.16 Vormen van jeugdhulp zijn bijvoorbeeld het verblijf in een pleeggezin of gezinshuis of in een (gesloten) jeugdinstelling, of jeugdhulp zonder verblijf. De gemeente zal moeten onderzoeken of er voor de gehele gemeente, dus inclusief Oosterwold, voldoende hulp en zorg is ingekocht. Dit zou er mogelijk toe kunnen leiden dat er in de gemeente, bijvoorbeeld in Oosterwold, een nieuwe jeugdinstelling moet worden opgericht om deze vorm van hulp aan te kunnen bieden.

D. Het inzetten van jeugdhulp

- 20.17 De gemeente is (dus) verantwoordelijk voor het bepalen en het inzetten van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp. Die voorzieningen kunnen ook omvatten het vervoer van een jeugdige van en naar de locatie waar de jeugdhulp wordt aangeboden. Dit volgt uit artikel 2.3 lid 2 Jw:

Artikel 2.3

1. (...)

2. Voorzieningen op het gebied van jeugdhulp omvatten voor zover naar het oordeel van het college noodzakelijk in verband met een medische noodzaak of beperkingen in de zelfredzaamheid, het vervoer van een jeugdige van en naar de locatie waar de jeugdhulp wordt geboden.

3. (...)

4. (...)

5. (...)

6. (...)

- 20.18 De gemeente zou dus voor een jeugdige wonende in Oosterwold vervoer kunnen c.q. moeten aanbieden om de jeugdige van en naar de locatie waar de jeugdhulp wordt aangeboden te vervoeren.

21. Maatschappelijke ondersteuning

WETGEVING	BEDOELING	
Wet maatschappelijke ondersteuning	De gemeente draagt zorg voor maatschappelijke ondersteuning en de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen, het verstrekken van maatwerkvoorzieningen.	
INVULLING		
Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Almere 2022		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 21.1 De gemeente draagt de zorg voor de maatschappelijke ondersteuning en de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen. Dit volgt uit artikel 2.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo):

Artikel 2.1.1

1. Het gemeentebestuur draagt zorg voor de maatschappelijke ondersteuning.
2. Het gemeentebestuur draagt zorg voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen.

- 21.2 De gemeenteraad moet een plan vaststellen met betrekking tot het door de gemeente te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning (artikel 2.2.2 Wmo). In dat plan moeten een aantal beleidsvoornemens inzake de door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen beschreven worden. Ook moeten er bij verordening regels vastgesteld worden die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van dat plan (artikel 2.1.3 Wmo). Voor de gemeente Almere is dit de verordening 'Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Almere 2022'.

A. Algemene voorzieningen

- 21.3 De gemeente moet algemene maatregelen bevorderen en treffen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het plan. Daarbij gaat het om het bevorderen van de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente te bevorderen, alsmede het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld (artikel 2.2.1 Wmo). Maar ook gaat het om het bevorderen en ondersteunen van mantelzorg en vrijwilligerswerk (artikel 2.2.2 Wmo) en de zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (artikel 2.2.3 Wmo).
- 21.4 Het voorgaande betreft de algemene voorzieningen die toegankelijk zijn voor alle ingezetenen in de gemeente. In de memorie van toelichting worden een aantal voorbeelden opgesomd van algemene voorzieningen waar aan gedacht kan worden (*Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 33-34*):

"Algemene voorzieningen zijn toegankelijk voor alle ingezetenen van een gemeente; ook mensen die zorg ontvangen als bedoeld in de Wlz kunnen dus bijvoorbeeld gebruik maken van een algemene voorziening voor sociaal vervoer of mantelzorgondersteuning. Zaken die in dit kader van belang zijn, zijn bijvoorbeeld de verbetering van de toegankelijkheid van gebouwen en voorzieningen, het lokale vervoer en de toegankelijkheid van informatie. Andere algemene voorzieningen met een iets specifiek karakter zijn bijvoorbeeld een klussendienst, een was- en strijkservice, een maaltijdvoorziening, sociaal vervoer, informele buurtzorg, sociaal-culturele voorzieningen, opvang voor dak- en thuislozen die uitsluitend bestaat uit slapen en eten zonder verdere ondersteuning of meer specifiek, winteropvang. Gemeenten kunnen, indien zij dit wensen, de diensten van bijvoorbeeld een sociaal wijkteam in de vorm van een algemene voorziening organiseren.

(...)

De gemeenteraad moet in het periodiek vast te stellen plan aandacht besteden aan het treffen van algemene voorzieningen gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid of participatie, en het voorzien in de behoefte aan beschermd wonen en opvang.

- 21.5 In de gemeentelijke verordening 'Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Almere 2022' heeft de gemeente een aantal soorten algemene voorzieningen opgenomen die voor inwoners van Almere (waaronder dus ook de inwoners van Oosterwold) in elk geval beschikbaar zijn:

Artikel 3.1.1 Beschikbare algemene voorzieningen

De volgende soorten algemene voorzieningen zijn voor inwoners van Almere in elk geval beschikbaar:

- a. voorlichting;*
- b. advies en informatie;*
- c. signaleren van problemen;*
- d. toeleiding naar hulpaanbod;*
- e. mantelzorgondersteuning;*
- f. coördinatie van zorg en ondersteuning;*
- g. lichte hulp en ondersteuning;*
- h. collectieve uitleen van hulpmiddelen/voorzieningen waaronder scootmobielen.*

B. Maatwerkvoorzieningen

- 21.6 De gemeente draagt er daarnaast zorg voor dat aan personen die daarvoor in aanmerking komen, een maatwerkvoorziening wordt verstrekt (artikel 2.3.1 Wmo). Maatwerkvoorzieningen zijn individuele voorzieningen die zijn afgestemd op de individuele omstandigheden en mogelijkheden van de aanvrager, ook op andere terreinen dan maatschappelijke ondersteuning (artikel 2.3.5 lid 5 Wmo).

- 21.7 In de memorie van toelichting worden een aantal voorbeelden opgesomd van maatwerkvoorzieningen waar aan gedacht kan worden (*Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3, p. 34-37*):

"Een maatwerkvoorziening kan binnen de door de gemeente vastgestelde kaders bestaan uit diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het verbeteren of het in stand houden van zelfredzaamheid, participatie of het bieden van beschermd wonen of opvang aan een cliënt. Het ondersteunen van een cliënt met huishoudelijke hulp kan bijvoorbeeld onderdeel uitmaken van een maatwerkvoorziening. Ook datgene dat nodig is om de mantelzorger van de cliënt te ondersteunen bij het verlenen van mantelzorg of om deze (tijdelijk) te ontlasten in een situatie van (dreigende) overbelasting, kan onderdeel uitmaken van een maatwerkvoorziening."

- 21.8 In de gemeentelijke verordening 'Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Almere 2022' heeft de gemeente een aantal maatwerkvoorzieningen opgenomen die voor inwoners van Almere (waaronder dus ook de inwoners van Oosterwold) in elk geval beschikbaar zijn als zij daarvoor in aanmerking komen:

Artikel 3.1.2 Beschikbare maatwerkvoorzieningen

De volgende maatwerkvoorzieningen zijn voor inwoners van Almere in elk geval beschikbaar, als zij daarvoor in aanmerking komen:

- a. individuele begeleiding;*
- b. dagbesteding, al dan niet met vervoer;*
- c. overige vormen van begeleiding*
- d. kortdurend verblijf;*
- e. huishoudelijke ondersteuning;*
- f. beschermd wonen;*
- g. maatschappelijke opvang en vrouwenopvang;*
- h. vervoer;*
- i. woningaanpassingen;*
- j. goederen.*

22. Lijkbezorging / begraafplaatsen

WETGEVING	BEDOELING	
Wet op de lijkbezorging	De gemeente draagt zorg voor ten minste één algemene begraafplaats en voor uitbreiding wanneer deze vol is. De gemeente heeft geen zorgplicht voor crematoria.	
INVULLING Indien de gemeente reeds over een algemene begraafplaats beschikt met voldoende ruimte, heeft deze zorgplicht niet direct betrekking op Oosterwold.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 22.1 De Wet op de lijkbezorging brengt een aantal zorgplichten, verantwoordelijkheden en taken voor de gemeente met zich mee. Taken die niet zien op de fysieke leefomgeving en de inrichting van Oosterwold, zoals het benoemen van een of meer gemeentelijke lijkschouwers of het afgeven van schriftelijk verlof tot begraving of crematie, worden buiten beschouwing gelaten. Daaronder valt ook de zorgplicht van de gemeente voor een overledene indien niemand in de lijkschouwing en -bezorging voorziet (artikel 21 Wlb)

A. Gemeentelijke begraafplaats

- 22.2 Op grond van artikel 33 Wlb moet de gemeente (eventueel met andere gemeenten tezamen) een gemeentelijke begraafplaats hebben:

Artikel 33

Een gemeente heeft voor zich of met een of meer andere gemeenten tezamen tenminste een gemeentelijke begraafplaats, tenzij gedeputeerde staten van deze verplichting tijdelijk ontheffing hebben verleend.

- 22.3 In de memorie van antwoord staat dat een gemeentelijke begraafplaats de voorkeur heeft boven een provinciale begraafplaats:⁸⁵

“Artikel 35

Er is naar ons oordeel geen aanleiding af te wijken van het ook in de huidige wet neergelegde systeem dat iedere gemeente al dan niet tezamen met een of meer andere gemeenten op ten minste een plaats de gelegenheid tot het begraven van lijken dient te bieden. Deze regeling strekt ten gunste van de burgerij. Een gewestelijke of provinciale voorziening zou het nadeel hebben dat de zodanige begraafplaats vrij ver van de gemeenten, waaruit de overledenen afkomstig zijn, kan zijn gelegen. Ook het grafbezoek door nabestaanden wordt daardoor bemoeilijkt. De regeling van deze materie kan anders dan voor wat betreft de situering en de oppervlakte van de begraafplaats niet worden overgelaten aan een bestemmingsplan, omdat zij een verplichting inhoudt.”

- 22.4 Van belang is dat een ieder van de gemeentelijke begraafplaats gebruik moet kunnen maken. Dit volgt ook uit de wetsgeschiedenis:

“De gemeente Capelle aan den IJssel heeft (...) in verband met voorgenomen privatisering van haar enige algemene begraafplaats, ontheffing gevraagd van de verplichting (...) om ten minste één algemene begraafplaats in eigen beheer te hebben. (...) Op voorhand kan worden gezegd dat er in principe geen bezwaar is tegen de ontheffing, zo lang gegarandeerd is dat een ieder van deze begraafplaats gebruik kan maken. Op het ogenblik zijn er al vele kleinere gemeenten die geen algemene, maar alleen een bijzondere begraafplaats hebben, waarvoor een dergelijke ontheffing is verleend. Er zijn ook diverse gemeenten die op diverse wijzen het onderhoud van begraafplaatsen hebben uitbesteed. In dat kader is het voornemen tot privatisering van Capelle aan den IJssel niets nieuws. Nieuw is alleen dat het hier om de enige algemene begraafplaats in die gemeente gaat.”⁸⁶

⁸⁵ Kamerstukken II 1975-1976, 11 256, nr. 6, p. 15.

⁸⁶ Handelingen II, 1986-1987, p. 3308.

- 22.5 Hoewel dit niet met zoveel woorden in de wet staat, houdt de zorgplicht vermoedelijk ook in dat op ten minste één algemene begraafplaats de gelegenheid blijft om te begraven en dat de gemeente voor uitbreiding of een nieuwe begraafplaats moet zorgen als de algemene begraafplaats vol is.

B. Gemeentelijk crematorium

- 22.6 Een crematorium kan ook gemeentelijk zijn. Artikel 51 en 54 Wlb luiden als volgt:

Artikel 51

1 De crematoria worden onderscheiden in gemeentelijke en bijzondere.

2 Het is verboden een crematorium, dat niet op de voet van het bepaalde bij of krachtens deze wet gevestigd of in werking is, in werking te brengen of te houden.

Artikel 54

Een besluit tot vestiging van een gemeentelijk crematorium dan wel een besluit tot het verlenen van vergunning voor het vestigen van een bijzonder crematorium wordt niet genomen, dan nadat burgemeester en wethouders van de gemeente van vestiging het voornemen daartoe ten minste dertig dagen tevoren ter openbare kennis hebben gebracht.

- 22.7 In de Wlb is voor crematoria echter niet een vergelijkbare bepaling als die voor begraafplaatsen is opgenomen. Het is niet verplicht om in de gemeente ten minste één gemeentelijk crematorium te hebben. Dit blijkt ook uit de wetsgeschiedenis:

“Wij zien geen reden een planmatige spreiding van crematoria, als door zeer vele leden bedoeld, door middel van wettelijke bepalingen te bevorderen. Wij zien ook niet goed in dat zodanige spreiding doelmatig zou worden bevorderd door de passieve goedkeuringsprocedure, die de hier aan het woord zijnde leden voorstellen. Wij achten hiervoor ook overigens geen termen aanwezig. Indien door gemeenten tot de bouw van crematoria op te korte afstand van elkaar zou worden besloten en daardoor bij voorbeeld een sluitende exploitatie niet mogelijk zou zijn, kan hiertegen door middel van het provinciaal toezicht op de begroting worden opgetreden. Voor toezicht op de vestiging van bijzondere crematoria onder de hierboven gestelde omstandigheden bestaat evenmin reden. Mocht in een bepaald gebied behoefte bestaan aan een crematorium, waarin niet door anderen wordt voorzien - hetgeen wij overigens niet verwachten - dan kan de provincie zulks doen.”⁸⁷

- 22.8 In zoverre bestaat er dus geen zorgplicht voor crematoria.

⁸⁷ Kamerstukken II, 1975-1976, 11 256, nr. 6, p. 20.

23. Telecommunicatie

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 1.4 lid 1 Telecommunicatiewet Artikel 5.4 lid 1 en 4 Telecommunicatiewet	De gemeente draagt er zorg voor dat de uitoefening van regelgevende bevoegdheden bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de telecommunicatierichtlijn.	
INVULLING Geen zorgplicht t.a.v. telecommunicatie die gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving in Oosterwold. Naast ervoor zorgdragen dat de uitoefening van regelgevende bevoegdheden bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstelling van de telecommunicatierichtlijn, rekening houden met aanbevelingen EC en door BEREC gegeven adviezen en gemeenschappelijke standpunten. Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren Almere 2016		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 23.1 Op het gebied van telecommunicatie heeft een gemeente geen zorgplicht die (rechtstreeks) gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving.
- 23.2 Op grond van artikel 1.4 lid 1 van de Telecommunicatiewet dient de gemeente ervoor zorg te dragen dat de uitoefening van de regelgevende bevoegdheden op grond van de Telecommunicatiewet bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de telecommunicatierichtlijn. Ook moet de gemeente bij het uitoefenen van haar taken en bevoegdheden zoveel mogelijk rekening houden met de aanbevelingen van de Europese Commissie en met door BEREC gegeven adviezen en gemeenschappelijke standpunten:

Artikel 1.4

1. Een bestuursorgaan dat het aangaat van een gemeente, provincie, waterschap of de Staat draagt er zorg voor dat de uitoefening van zijn regelgevende bevoegdheden op grond van deze wet bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstellingen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, tweede alinea, en tweede en vierde lid, van richtlijn (EU) 2018/1972.

2. Een bestuursorgaan als bedoeld in het eerste lid houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden zo veel mogelijk rekening met aanbevelingen van de Europese Commissie als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van richtlijn (EU) 2018/1972, en met door BEREC gegeven adviezen en gemeenschappelijke standpunten, voor zover die aanbevelingen, adviezen en standpunten betrekking hebben op de bij of krachtens deze wet aan het bestuursorgaan opgedragen taken of verleende bevoegdheden.

3. (...)

- 23.3 De gemeenteraad dient op grond van de Telecommunicatiewet bij verordening regels vast te stellen die betrekking hebben op het verrichten van werkzaamheden in of op openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels voor het openbare elektronische communicatienetwerk. Dit volgt uit artikel 5.4 lid 1 en 4 van de Telecommunicatiewet.
- 23.4 Bij het vaststellen van deze verordening (= de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid) dient de gemeente dus zorg te dragen dat dit bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de telecommunicatierichtlijn. De gemeente Almere heeft op grond van artikel 5.4 lid 4 Telecommunicatiewet de verordening 'Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren gemeente Almere 2016' vastgesteld.

24. Huisvesting

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 22 lid 2 Grondwet Programma Woningbouw (Rijksoverheid) Artikel 3.1.2 lid 1 Besluit ruimtelijke ordening Artikel 28 Huisvestingswet	De gemeente heeft de grondwettelijke opdracht tot het bevorderen van voldoende woongelegenheid . Daarnaast het huisvesten van vergunninghouders en het streven naar 30% sociale huur.	
INVULLING		
Het streven uit het programma 'Woningbouw' dat twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbare koop- en huurwoningen zijn kan invloed hebben op Oosterwold. Dit is afhankelijk van de invulling van dit streven in de rest van de regio. In Oosterwold lijkt (uitsluitend) te zijn aangestuurd op particulier opdrachtgeverschap. De gemeente loopt achter op de taakstelling van vergunninghouders (opvangcentra of gemeentelijke opvangplaatsen. Dit kan invloed op Oosterwold hebben als de gemeente besluit in Oosterwold opvangcentra of -plaatsen te creëren om te voldoen aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het streven naar 30% sociale huur kan invloed hebben op Oosterwold.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	
	B Controleren of er plannen zijn die beogen in Oosterwold opvangcentra of -plaatsen te creëren om te voldoen aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid. C Controleren of er plannen zijn die Oosterwold betrekken in het streven naar 30% sociale huur	

A. Grondwettelijke opdracht tot het bevorderen van voldoende woongelegenheid

24.1 Overheden, zowel de centrale overheid als lagere overheden,⁸⁸ hebben de grondwettelijke opdracht tot het bevorderen van voldoende woongelegenheid. Dit volgt uit artikel 22 lid 2 van de Grondwet:

Artikel 22

1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

2. Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.

3. Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

24.2 Het bevorderen van voldoende woongelegenheid betreft blijkens de grondwetsgeschiedenis niet slechts het aantal woningen, maar mede ook het volume, de kwaliteit, de veiligheid en de gezondheid ervan.⁸⁹ De Afdeling heeft geoordeeld dat artikel 22 lid 2 Grondwet niet met zich brengt dat de gemeente onder alle omstandigheden een woning in de gemeente dient te garanderen.⁹⁰ Artikel 22 lid 2 Gw geeft geen recht op woonruimte, maar het beleid moet erop zijn gericht dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende aantal wooneenheden mag bestaan.⁹¹ Volgens Tekst & Commentaar lijkt het begrip inmiddels te zijn opgerekt tot het bevorderen van voldoende *betalbare* woongelegenheid.

24.3 In het programma 'Woningbouw' (een van de zes programma's onder de Nationale Woon- en Bouwagenda) heeft het Rijk vastgelegd dat er naar gestreefd moet worden dat twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbare koop- en huurwoningen zijn. Van gemeenten wordt verwacht dat ze hierop aansturen. Volgens het programma geldt dit streven regionaal en betekent dit niet dat ieder bouwproject zo moet worden ingevuld.⁹² Het streven heeft mogelijk invloed op Oosterwold. Dit is afhankelijk van de invulling van dit streven in de rest van de regio.

24.4 De gemeente kan aansturen op betaalbare woningen door woningbouwcategorieën vast te leggen in het bestemmingsplan (straks: omgevingsplan). Op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening kan de gemeente in een bestemmingsplan bepalen welk percentage binnen een aangewezen plangebied in een bepaalde woningbouwcategorie moet vallen. Dit is een manier waarop de gemeente kan sturen op het soort woningen dat gebouwd moet worden in een bepaald gebied, zoals in Oosterwold.

24.5 In artikel 3.1.2 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening is uitgewerkt ten aanzien van welke woningbouwcategorieën gemeenten dergelijke regels mogen stellen. Het gaat om sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur, sociale

⁸⁸ Kamerstukken II, 1975/76, 13873, nrs. 1-4, p. 6-7.

⁸⁹ Kamerstukken II, 1975/76, 13873, nrs. 1-4, p. 14.

⁹⁰ ABRvS 30 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6485, r.o. 2.6.1.

⁹¹ Kamerstukken II, 1976/77, 13873, nr. 7, p. 24.

⁹² Programma Woningbouw, p. 14.

koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels). In Oosterwold lijkt (uitsluitend) te zijn aangestuurd op particulier opdrachtgeverschap.

- 24.6 Voor sociale huur- en koopwoningen geldt dat de gemeente alleen een percentage kan opnemen in een bestemmingsplan, als zij deze categorieën nader begrenst in een verordening. Als het gaat om geliberaliseerde woningen voor middenhuur moeten gemeenten in een (doelgroepen)verordening een instandhoudingstermijn en een maximale aanvangshuurprijs vastleggen.

B. Huisvesting van vergunninghouders

- 24.7 De gemeente is op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet verantwoordelijk voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling:

Artikel 28

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling.

- 24.8 De voor de gemeente geldende taakstelling is het aantal in opvangcentra of op gemeentelijke opvangplaatsen verkerende vergunninghouders in wier huisvesting per gemeente per kalenderhalfjaar dient te worden voorzien. Een vergunninghouder is een vreemdeling die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning heeft ontvangen.
- 24.9 Uit een brief van 12 september 2022 van Gedeputeerde Staten in het kader van interbestuurlijk toezicht blijkt dat de gemeente achterloopt op de taakstelling van vergunninghouders. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van vergunninghouders en de taakstelling van de gemeente zouden invloed kunnen hebben op de inrichting van Oosterwold in die zin dat in de wijk opvangcentra of gemeentelijke opvangplaatsen zouden kunnen worden gecreëerd om te voldoen aan deze gemeentelijke verantwoordelijkheid en de voor de gemeente geldende taakstelling.

C. Streven naar 30% sociale huur

- 24.10 Het programma 'Een thuis voor iedereen' van het Rijk heeft als doel te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding.
- 24.11 In dit programma is het streven vastgelegd om toe te groeien naar 30% sociale huurwoningen per gemeente.⁹³ Dit betekent dat bij de nieuwbouw van sociale huurwoningen gemeenten met minder dan 30% sociale huur, in de bestaande woningvoorraad moeten bijdragen aan dit streven. Daarbij zou gebruik kunnen worden

⁹³ Programma 'Een thuis voor iedereen', p. 12.

gemaakt van het instrument om sociale huurwoningen vast te leggen in de doelgroepenverordening en het bestemmingsplan. Voor Oosterwold zou dit kunnen betekenen dat er ook bij de nieuwbouw in dit gebied moet worden bijgedragen aan de voorraad van sociale huurwoningen.

25. Zwembaden en sportvoorzieningen

WETGEVING Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	BEDOELING De gemeente heeft geen zorgplicht t.a.v. zwembaden en het faciliteren van sportvoorzieningen .	
INVULLING		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

A. Zwembaden

- 25.1 Op grond van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden vallen zwembaden onder de verantwoordelijkheid van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie. Dit is dus geen zorgplicht van de gemeente.

B. Sportvoorzieningen

- 25.2 Voor sportvoorzieningen geldt dat publieke taken tot nu toe niet in de wet zijn verankerd. De Nederlandse Sportraad (hierna: NLSportraad), die sinds 1 januari 2023 in de wet is verankerd als onafhankelijk adviesorgaan, heeft in een advies over de organisatie en financiering van de sport het volgende geschreven:

“Publieke taken op het gebied van sport zijn niet vastgelegd en aan de sportbranche worden geen wettelijke kwaliteitseisen gesteld. Er is, zoals de NLSportraad eerder heeft geconstateerd in het advies Akkoord met ambitie, geen sprake van een ‘sportstelsel’.

(...)

Er is geen wettelijk kader voor sport; maar voor de sectoren waarmee de sport bij voorkeur zou moeten samenwerken (onderwijs, opvang, zorg) zijn wel stelsels ingericht met wettelijke taken en eisen.”⁹⁴

- 25.3 In het advies pleit de NLSportraad voor een stelselverantwoordelijkheid:

“De NLSportraad adviseert om deze stelselverantwoordelijkheid wettelijk vast te leggen. De raad haakt daarbij aan bij artikel 22 van de Grondwet waarin staat dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid en voorwaarden schept voor ontplooiing en vrijetijdsbesteding.”⁹⁵

- 25.4 Voorlopig heeft de gemeente echter geen wettelijke zorgplicht ten aanzien van het faciliteren van (publieke) sportvoorzieningen.⁹⁶

⁹⁴ Nederlandse Sportraad, De opstelling op het speelveld, p. 13.

⁹⁵ Nederlandse Sportraad, De opstelling op het speelveld, p. 33.

⁹⁶ Wel ten aanzien van bewegingsonderwijs, zie hoofdstuk 17 en 126 WPO.

26. Openbaar vervoer

WETGEVING	BEDOELING	
Wet personenvervoer 2000	De verantwoordelijkheid voor openbaar vervoer ligt niet bij de gemeente, maar de gemeente kan wel randvoorwaarden stellen aan de ruimtelijke inrichting voor openbaar vervoer. De gemeente is ook verantwoordelijk voor vormen van doelgroepenvervoer (Wmo, leerlingen, etc., zie eerdere hoofdstukken).	
INVULLING		
In Het Chw bestemmingsplan is een reservering opgenomen voor openbaar vervoer. GS heeft haar bevoegdheid tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein (gedeeltelijk) gedelegeerd aan B&W.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

- 26.1 De verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer ligt niet bij de gemeente.
- 26.2 In de Wet personenvervoer 2000 is geregeld op welke wijze het openbaar vervoer *(voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig;)*, het besloten busvervoer of taxivervoer over voor het openbaar verkeer openstaande wegen, daaronder begrepen uitsluitend voor openbaar vervoer openstaande wegen, is geregeld (artikel 2).
- 26.3 De verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer ligt in eerste instantie bij het Rijk (opdrachtgever voor NS), de vervoersautoriteiten in de Randstad en de provincies (beide opdrachtgevers voor regionaal openbaar vervoer).
- 26.4 In artikel 20 lid 1 van de Wet personenvervoer 2000 is bepaald dat de minister bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer per trein.
- 26.5 In artikel 20 lid 2 van de Wet personenvervoer 2000 is bepaald dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein.
- 26.6 In het 'Overig besluit van algemene strekking van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland houdende bepalingen delegatie openbaar vervoer Delegatiebesluit openbaar vervoer Almere 2018-2027' (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR411016>) is de bevoegdheid op grond van artikel 20 lid 2 Wet personenvervoer 2000 overgedragen aan burgemeester en wethouders van Almere. De overdracht van de bevoegdheid heeft betrekking op het stadsvervoer binnen het stedelijk gebied van de gemeente Almere en streekvervoer van en naar de gemeente Almere, met uitzondering van de bestaande provinciale streeklijnen Almere-Zeewolde.
- 26.7 Daarnaast kan de gemeenteraad van Almere in een verordening regels stellen die in het belang zijn van de kwaliteit van op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer (artikel 82 Wet personenvervoer 2000).
- 26.8 De gemeente is ook verantwoordelijk voor veel vormen van doelgroepenvervoer, zoals het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer (zie eerdere hoofdstukken).
- 26.9 Belangrijk is vooral dat de gemeente verantwoordelijk is voor de randvoorwaarden van het openbaar vervoer. De gemeente bepaalt in grote mate de ruimtelijke inrichting in de bebouwde kom en daarmee ook de inrichting voor het openbaar vervoer. De lokale openbare wegen, busbanen, verkeerslichten, bushaltes en busstations vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente als wegbeheerder. Als het gaat om stations en spoorlijnen heeft de gemeente te maken met NS en ProRail (bijv. in het kader van sociale veiligheid en werkzaamheden).

26.10 In het Chw bestemmingsplan Oosterwold is de functieaanduiding 'openbaar vervoer' opgenomen ter plaatse waarvan geen standaardkavels, landbouwkavels en landschapskavels toegestaan. Als de reservering voor openbaar vervoer niet langer nodig is, kan het college hiervan afwijken en deze kavels toestaan (zie artikel 13.4 van de planregels).

27. Omgevingswet (algemeen)

WETGEVING	BEDOELING	
Artikel 1.6 Omgevingswet Artikel 1.7 Omgevingswet	Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving (veilige en gezonde leefomgeving).	
INVULLING Algemene zorgplicht is een vangnet voor het geval er geen specifieke decentrale of rijksregels zijn die een bepaalde activiteit reguleren. De gemeente kan in een omgevingsplan specifieke zorgplichten opnemen.		
JURIDISCH REGELEN	DOEN (PRAKTIJK)	

27.1 De omgevingswet zal op 1 januari 2024 in werking treden.

27.2 In de Omgevingswet worden de bepalingen over zorgplichten uit de verschillende huidige sectorale wetten kort samengevat op een prominente plaats in één algemeen artikel verwoord (art. 1.6).:

“Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving”

27.3 Deze algemene zorgplicht houdt in dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving. En dus niet alleen de overheid.

27.4 De zorgplicht uit artikel 1.6 Ow wordt gevolgd door een uitgebreidere algemene zorgplicht in artikel 1.7 Ow:

Artikel 1.7 (activiteit met nadelige gevolgen)

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,*
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,*
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.*

27.5 De algemene zorgplicht is vooral een vangnet voor het geval er geen specifieke decentrale of rijksregels zijn die een bepaalde activiteit reguleren. Als deze specifieke decentrale of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer. Dit volgt uit artikel 1.8 lid 1 Ow:

Aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7, wordt in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd.

27.6 Naast de algemene zorgplichten bevat de Omgevingswet (en de uitvoeringsregelgeving) specifieke zorgplichten. Specifieke zorgplichten zijn te beschouwen als een tussenvorm tussen de algemene zorgplichten en meer uitgewerkte concrete regels. Anders dan de algemene zorgplicht zijn specifieke zorgplichten concreter en gericht op expliciet genoemde activiteiten. De algemene zorgplicht geldt niet als specifieke regels gelden, waaronder de specifieke zorgplicht. De gemeente kan in een omgevingsplan specifieke zorgplichten opnemen (maar dat hoeft niet).