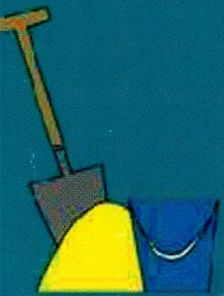


STRATEGISCHE VISIE HOLLANDSE KUST

DI:890405

*Verkenningen naar bestuurlijke en
juridische aspecten in de kustzone*

Provincies Noord- en Zuid-Holland





“Waar het op aan komt zijn onze daden. Door onze daden tonen we ons werkelijk ergens bij betrokken” (Henri Bergson, Franse filosoof)

december 2001
Jeannette Kluit
Pieter-Jan Hofman



INHOUDSOPGAVE

1. Aanleiding en doelstelling	5	6. Conclusies	47
1.1 Aanleiding	5	6.1 Bestuurlijke organisatie	47
1.2 Probleemstelling	5	6.2 Aansprakelijkheidsleer en schadevergoedingsrecht	48
1.3 Doelstelling	5	6.3 De verzekering van schade en andere vormen voor het vergoeden van schade	49
2. Bestuurlijke organisatie	9	6.4 Resultaten van de interviews met de betrokken overheden	49
2.1 Rijk	9	7. Aanbevelingen	51
2.2 Provincies	14	7.1 Inleiding	51
2.3 Waterschappen	19	7.2 Algemeen	51
2.4 Gemeenten	20	7.3 Begrippen	51
2.5 Conclusies met betrekking tot de taken en bevoegdheden van overheden	21	7.4 Integratie waterkeringszorg en ruimtelijke ordening	51
2.6 Handhavingsinstrumentaria	22	7.5 Regie in proces en beleid	51
2.7 Conclusies met betrekking tot de handhavings-instrumentaria	26	7.6 Aansprakelijkheid overheden	52
2.8 Financiële bijdrageregelingen	27	7.7 Noodwetgeving	52
2.9 Conclusie met betrekking tot de financiële bijdrageregeling	27	7.8 Kustafslag	53
3. Aansprakelijkheidsleer en schadevergoedingsrecht	29	Literatuur	53
3.1 Inleiding	29	Samenvatting	55
3.2 Maatschappelijke trends	29		
3.3 Aansprakelijkheidsleer	34		
4. De verzekeraarbaarheid van schade en andere vormen voor het vergoeden van schade	39		
4.1 Inleiding	39		
4.2 Verzekeren van waterrisico's	39		
4.3 Fondsvorming door overheid	39		
4.4 Fondsvorming door particulieren	40		
4.5 Conclusie	41		
5. Resultaten van de interviews met betrokken overheden	43		
5.1 Inleiding	43		
5.2 Waterschappen	43		
5.3 Gemeenten	43		
5.4 Rijkswaterstaat	44		
5.5 Provincies	45		
5.6 Conclusies op basis van de gehouden interviews	45		







1. Aanleiding en doelstelling

1.1 Aanleiding

De Provincies Noord- en Zuid-Holland zijn gestart met een verkenning naar de huidige en toekomstige veiligheid van de Hollandse Kust. In hoeverre kunnen beide overheden - gelet op de toenemende zeespiegelrijzing en bodemdaling - de veiligheid aan de kust waarborgen. De begrippen die bij de veiligheid aan de kust een rol spelen zijn lastige begrippen. Het zijn abstracte begrippen die verschillend uitgelegd kunnen worden; wat de één veilig vindt is voor de ander onverantwoord. Om uiteen te zetten hoe de veiligheidsproblematiek bij de totale visie Hollandse kust wordt benaderd is de (discussie)notitie "Veiligheid en Risico" opgesteld. Eén van de aanbevelingen uit deze (discussie)notitie "Veiligheid en Risico" betreft het doen van nader onderzoek naar de aansprakelijkheidskwesties van de buitendijkse gronden.

Bij de bestudering van de aansprakelijkheidskwesties met betrekking tot de buitendijkse gronden is gebleken dat deze materie niet op zichzelf staat. Het is onlosmakelijk verbonden met de vraag hoe de bestuurlijke organisatie (de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) van de betrokken partijen in de gehele kustzone is geregeld zowel op gebied van de waterkeringszorg als de ruimtelijke ordening. In deze rapportage is voor een invalshoek gekozen waarbij zowel de bestuurlijke (beleidsmatige) als juridische aspecten in de kustzone zijn verkend.

1.2 Probleemstelling

De Wet op de Waterkering bepaalt dat gebieden binnen een zogenaamd dijkkringgebied een bepaalde gegarandeerde veiligheid behoren te hebben tegen overstromingen.

Voor de gebieden die niet beschermd worden door de primaire waterkering, de zogenaamd buitendijkse gebieden (boulevards, dijken), gelden op dit moment echter geen wettelijke veiligheidsnormen.

De eerste stap van de visie Hollandse kust heeft (onder andere) als resultaat opgeleverd dat de veiligheidsgrens van de buitendijkse gronden in de loop van de tijd landinwaarts verschuift. Dit betekent dat

bebouwde delen die nu nog binnen de primaire waterkering vallen - en dus onder het regime van de Wet op de Waterkering - in toenemende mate met schade te maken krijgen.

De centrale vraag is hoe om te gaan met de veiligheid en de ruimtelijke inrichting van de kustzone met begrip van de huidige en toekomstige buitendijkse gronden. Deze discussie is met name relevant gelet op de enorme potentiële schadegevolgen en de mogelijke financiële en juridische consequenties.

1.3 Doelstelling

Het doel van de verkenning naar de juridische en bestuurlijke aspecten in de kustzone is gericht op de volgende facetten, te weten:

1. het verkrijgen van een helder overzicht van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partijen die in de kustzone een rol spelen. Dit is gebaseerd op het wettelijk en het beleidskader ten aanzien van waterkeringszorg en de ruimtelijke ordening;
2. het in beeld brengen hoe algemeen maatschappelijk gedacht wordt over het vergoeden van schade bij rampen en zware ongevallen door de overheid en welke teneur valt te ontdekken;
3. het verschaffen van inzicht in het schadevergoedingsrecht en de aansprakelijkheidsleer inclusief de daarbijbehorende jurisprudentie;
4. het aangeven welke alternatieven beschikbaar zijn om schade te vergoeden (bijvoorbeeld verzekeren en fondsvorming)
5. het doen van aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking

Implementatie van beleid: een schets uit het verleden

Uit de literatuurstudie en de interviews is gebleken dat sprake is van onvoldoende onderlinge afstemming tussen betrokken overheden. Hierdoor is geen sprake van integraal beleid en schort het aan doorwerking van dit beleid.

In onderstaand kader is een samenvatting weergegeven van een in 1984 gegeven aanzet tot het opstellen van een leidraad.

Leidraad voor het beheer en ruimtelijk gebruik van de duinkust Den Helder – Goeree

Op instigatie van de hoofddirectie van Rijkswaterstaat is in 1984 een werkgroep geïnstalleerd die belast werd met het opstellen van een leidraad voor het beheer en ruimtelijk gebruik van de kust. In deze werkgroep waren naast de regionale directies van Rijkswaterstaat, de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland en de waterschappen vertegenwoordigd. De werkgroep heeft in 1988 de leidraad vastgesteld. Reden tot instelling van deze werkgroep was gelegen in het feit dat duidelijke visie ontbrak met betrekking tot het al of niet toelaten van bebouwing in de zeewering en de wijze van bestemmen van de zeewering zonder afbreuk te doen aan de kerende functie van de zeewering.

De werkgroep heeft een aantal conclusies getrokken en uitgangspunten opgesteld:

Als waarborg voor de voldoende veiligheid van het achterliggende gebied, wordt op grond van onder meer financiële, landschappelijke, milieutechnische en recreatieve overwegingen gestreefd naar handhaving van een flexibele kustverdediging, waartoe een aaneengesloten duinenrij van voldoende breedte behoort.

De beheersmaatregelen dienen op éénduidige wijze te worden gehanteerd. De betrokken zeeweringsbeheerder zal zelf voorstellen doen welke strookbreedten moeten worden aangehouden met betrekking tot de in de keur opgenomen bepalingen. Deze strookbreedten zullen worden bepaald op basis van de "leidraad voor de beoordeling van de veiligheid van de duinen als waterkering (1984).

Een richtlijn is geformuleerd voor het verwerken van onderscheidende beheersstroken in streekplannen en bestemmingsplannen. Uitgangspunt is, dat het samenstel van vooroever, strand en buitenduinen, dat van belang is voor het keren van zeewater primair als zeewering bestemd moet zijn.

De onbebouwde buitenduinen worden door voldoende beplanting stuifvrij onderhouden.

De onbebouwde buitenduinen worden in elk geval op plaatsen waar recreatiedruk aanwezig is en zeker in de zomer beschermd tegen inloop door middel van een afrastering, als regel bestaande uit palen en puntdraad.

Omdat al het aanwezige zand in de zeewering – zoals vastgelegd in waterschapskeuren of waar geen keurbepalingen gelden, in bestemmingsplannen – moet blijven is zandafvoer, in welke vorm dan ook, daaruit niet toegestaan.

Thans nog onbebouwde gedeelten van de zeewering dienen in deze staat te blijven. Het oprichten van permanente bouwwerken in elke vorm wordt tegengegaan.

Permanente bebouwing op het strand wordt niet toegestaan. Reeds aanwezige permanente bebouwing wordt via een vast te stellen uitstervingsbeleid op langere termijn verwijderd. Ook andere permanente bebouwing nabij de duinvoet (badgelegenheden) zal op deze wijze worden gesaneerd.

Bestaande boulevard- en andere (vrijwel) aaneengesloten bebouwing in de buitenduinen wordt als zodanig aanvaard. Bij een achteruitgaande kust zal moeten worden gezien of eventuele beschermende maatregelen moeten worden genomen. Indien de veiligheid van het achterland daarbij niet in het geding is, zullen de kosten van bedoelde maatregelen in principe niet voor rekening van de zeeweringbeheerder zijn.

In de buitenduinen kan vervanging van (eertijds) bestaande bebouwing en het bouwen van open plaatsen tussen de aanwezige bebouwing (verdichting) worden toegestaan waarbij als aanvaardbare schadekans bijvoorbeeld een vijfhonderdste per jaar kan worden gehanteerd. Geval voor geval moet afzonderlijk worden beoordeeld.





In de buitenduinen wordt uitbreiding van boulevard- en andere (vrijwel) aaneengesloten bebouwing (zowel zeewaarts als langs de kust alsmede verdergaande onderkeldering) in beginsel niet toegestaan, omdat hierdoor waterstaatsbelangen (veiligheid) worden geschaad.

Het aanleggen van banketten ten behoeve van de plaatsing van strandtenten in het zomerseizoen kan, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, in beginsel worden toegestaan. Wanneer de seizoenbebouwing op paalfunderingen wordt geplaatst, dienen de funderingsonderdelen die ook buiten het zomerhalfjaar aanwezig zijn in het algemeen onder het niveau van het strand te blijven.

Conclusies

De leidraad is sterk gericht op het consolideren van de waterkerende duinregel. De maatregelen hebben een sterk defensief karakter. Opvallend is dat de werkgroep een sectorale benadering heeft gekozen. Dit valt op te maken zowel uit de formulering van de aanbevelingen als het feit dat de gemeenten niet in de werkgroep waren vertegenwoordigd.

Een tweede aspect dat opvalt is de introductie van een bouwbeleid. Dit beleid komt sterk overeen met het onlangs door de Minister van Verkeer en Waterstaat vastgestelde interim-beleid ten aanzien van bebouwing in de zeereep.

Uiteindelijk is géén gevolg gegeven aan voorstellen die in de leidraad zijn opgenomen. De betrokken overheden zijn om de hete brij blijven heendraaien. Een dergelijke wankelmoedig optreden leidt tot wanbegrip en onzekerheid.

De probleemstelling van toen is dezelfde als vandaag.

Doortastend besturen en duidelijk aangeven waar het op aankomt en daaruit consequenties trekken is niet de sterkste kant van het overheidsbestuur. Het gevolg is dat alles bij het oude blijft. Een slechte zaak! Bij de uitwerking van de kustvisie 2050 zal de doorwerking van het beleid zowel in planologisch opzicht als uit oogpunt van veiligheid met kracht moet worden uitgevoerd. Met andere woorden: Wat je zegt, moet je ook doen!





2. Bestuurlijke organisatie

Om het vraagstuk rond schade en aansprakelijkheid in kaart te brengen is het van belang te weten hoe de bestuurlijke organisatie in de kustzone is vormgegeven; met welke partijen hebben we van doen en welk juridisch en beleids- en beheersinstrumentarium staat hen ter beschikking om hun taken en bevoegdheden uit te voeren. Met andere woorden hoe is de bestuurlijke organisatie geregeld?

Bij het structureren van de informatie is onderscheid gemaakt naar de wettelijke regelingen en de beleidsvelden op het terrein van de waterkeringszorg, ruimtelijke ordening en natuurbeheer. Per overheidsorgaan wordt aangegeven met welke taken c.q. bevoegdheden deze overheidsorganen zijn belast. In dit kader wordt ook aandacht gewijd aan de beleidsmatige vertaling van deze taken. Het handhavingsinstrumentarium en de regelingen op financieel gebied komen tevens aan bod.

Bijzondere aandacht wordt nog gewijd aan de recente ontwikkelingen op het gebied van de fundamentele herziening van de WRO (zie apart kader).

Elk onderdeel wordt afgesloten met concluderende beschouwingen.

Algemeen overzicht van taken en bevoegdheden en beleidsvorming

2.1 Rijk

De taken en bevoegdheden van het Rijk in het kader van de waterkeringszorg staan beschreven in de Waterstaatswet, Deltawet, de Wet op de Waterkering en de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is belast met de uitvoering van deze taken.

De taken en verantwoordelijkheden van het Rijk in het kader van de ruimtelijke ordening en milieu staan beschreven in de Wet op de ruimtelijke ordening. Het Ministerie van VROM is belast met de uitvoering van deze taken.

De taken en bevoegdheden op het gebied van natuurbescherming in met name de kustzone staan beschreven in de Natuur-

beschermingswet (Nb wet). Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is belast met de uitvoering van deze taken.

2.1.1 Taken en bevoegdheden in het kader van de waterkeringszorg

Het rijkswaterkeringsbeheer concentreert zich in hoofdzaak op het beheer van de dammen tussen de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, de Afsluitdijk en de duingebieden op de Waddeneilanden. Ook beheert het rijk de stormvloedkeringen in de Oosterschelde en in de Nieuwe Waterweg en de sluizen bij IJmuiden en Marken.

Het rijk is belast met de uitvoering van de werken tot afsluiting van de zeearmen tussen Westerschelde en Rotterdamse Waterweg en de met die zeearmen in open verbinding staande wateren en de afsluiting van de Nieuwe Waterweg.

De plannen tot uitvoering van Deltawerken worden vastgesteld door de Kroon op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat na overleg met GS.

De beheerders zijn belast met de uitvoering van werken tot versterking van de hoofdwaterkeringen.

De beheerder van een waterkering is verplicht zorg te dragen voor het vaststellen van een overzichtskaart, een legger en een technisch beheersregister. Bij of krachtens provinciale verordeningen wordt bepaald waaraan de inhoud van de leggers en beheersregisters moet voldoen en de termijn waarbinnen deze moeten zijn vastgelegd. Veiligheidstoetsing van de primaire waterkering heeft plaats op basis van beide stukken, waarbij de toestand van de waterkering zoals die behoort te zijn en is vastgelegd in de legger wordt vergeleken met de vigerende toestand als beschreven in het beheersregister.

De beheerder moet ingevolge de wet iedere vijf jaar verslag uitbrengen aan Gedeputeerde Staten (GS) over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. GS brengen over eenzelfde periode verslag uit aan de minister over de dijkkringgebieden in hun gebied. Deze verslagen bevatten een beoordeling van de veiligheid in het licht van de vastgestelde veiligheidsnormen, de hydraulische randvoorwaarden en de leidraden die door de minister zijn vastgesteld.

De Minister van Verkeer en Waterstaat en de voorzitters van de Provinciale overlegorganen voor de kust (POK), waarin beheerders en provincies vertegenwoordigd zijn, bespreken eens in de vijf jaar de verslagen. De POK's zijn ingesteld ingevolge artikel 10, vierde lid, van de Wet op de Waterkering.

Het Rijk draagt zorg voor de werken die noodzakelijk zijn om een landwaartse verplaatsing van de kustlijn tegen te gaan. De referentie hiervoor is de zogenaamde basiskustlijn die voor de gehele kust is berekend en vastgesteld. De lijn is opgenomen in een peilkaart die iedere vijf jaar wordt herzien. Jaarlijks wordt getoetst waar de actuele kustlijnligging de basiskustlijn overschrijdt en waar zandsuppleties nodig zijn. Het suppletieprogramma wordt vastgesteld in overleg met de Provinciale Overlegorganen Kust

Het Rijk is belast met het oppertoezicht op de waterkeringszorg. De minister zorgt voor het totstandkomen van technische leidraden voor het ontwerp, beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen en de beoordeling van de veiligheid daarvan. In de praktijk zal het opstellen van de leidraden worden opgedragen aan de door de minister ingestelde Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW).

De Wet beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr) biedt middelen ter bescherming van waterstaatswerken in beheer bij het Rijk ter verzekering van doelmatig en veilig gebruik van die werken. Dat betekent dat het gebruik van een waterstaatswerk anders dan waartoe het is bestemd, vergunningplichtig is. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden gebonden.

2.1.2 Taken en bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening

Artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de Ministerraad voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid plannen vaststelt, dit zijn zogenaamde planologische kernbeslissingen (pkb) in de vorm van nota's en structuurschetsen of -schema's.

In een pkb zijn hoofdlijnen van het beleid in een bepaald gebied aangegeven. Daarnaast zijn de randvoorwaarden beschreven waarbinnen activiteiten in het gebied moeten worden uitgevoerd.

Het nationale ruimtelijke beleid is op hoofdlijnen omschreven in de Nota over de ruimtelijke ordening. Sectoraal beleid met ruimtelijke consequenties wordt vastgelegd in structuurschema's zoals het Structuurschema Groene Ruimte en het Structuurschema Buisleidingen.

Zowel de nota als de structuurschema's volgen de (zware) procedure van de 'planologische kernbeslissing'. Deze procedure omvat een voorbereidings-, vaststellings- en goedkeuringsfase. Goedkeuring moeten worden verleend door zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Het rechtsgevolg van een pkb is dat plannen en maatregelen van lagere overheden daarop moeten worden afgestemd. Deze afstemming is echter niet verplicht. De sanctie op niet afstemmen kan zijn dat bijvoorbeeld GS goedkeuring onthouden aan een bestemmingsplan.

2.1.3 Taken en bevoegdheden op het gebied van milieu, natuur en landschap

Milieubeschermingsgebieden

Een groot deel van de kustzone is aangewezen als gebied met een bijzondere status op grond van natuur- en/of milieukwaliteiten.

Aanwijzing van gebieden als natuurmonument of milieubeschermingsgebied heeft tot gevolg dat bepaalde activiteiten in die gebieden niet of onder voorwaarden zijn toegestaan. Voor de aanwijzing van gebieden met een bijzondere status zijn naast de Wet op de Ruimtelijke Ordening de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet van belang.

De Wet milieubeheer regelt de aanwijzing van milieubeschermingsgebieden via de provinciale milieuverordening. Milieubeschermingsgebieden zijn waardevolle gebieden waar, in aanvulling op het algemene (provinciale) milieubeleid, bijzondere bescherming wordt nagestreefd. Naast aanduiding in het milieubeleidsplan kunnen deze gebieden ook worden aangewezen in de provinciale milieuverordening. Door middel van de milieuverordening of een uitwerkingsplan krijgt het milieubeleid een externe werking en krijgt het, in tegenstelling tot het milieubeleidsplan zelf, een bindende werking voor derden. Gemeenten zijn overigens al gebonden aan de inhoud van het provinciaal milieubeleidsplan.





Voor een aantal gebieden is de aanduiding als milieubeschermingsgebied verplicht.

Dit betreft gebieden waar:

1. de kwaliteit van het grondwater bescherming behoeft in verband met de waterwinning ten behoeve van de drinkwatervoorziening;
2. geluidshinder moet worden voorkomen of beperkt;
3. de van rijkswege aangewezen natuurmonumenten en gebieden op basis van de conventie van Ramsar (wetlands) moeten worden beschermd. De wettelijk verplicht aan te duiden milieubeschermingsgebieden worden aangeduid met **categorie 1** en een letteraanduiding;
 - a voor grondwaterbeschermingsgebieden;
 - b voor stiltegebieden en
 - c voor de aanwijzing als natuurmonument of wetland.

De overige, niet wettelijk verplichte milieubeschermingsgebieden worden aangeduid met **categorie 2**, onder deze categorie vallen bijvoorbeeld de bodembeschermingsgebieden. De categorie 1 gebieden worden aangewezen in de provinciale milieuverordening, die tevens regels stelt om uitvoering te geven aan het beschermingsbeleid. De verordening bevat minimaal regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning en regels ter voorkoming of beperking van geluidshinder. Categorie 2 beschermingsgebieden worden vooralsnog niet aangewezen in de provinciale milieuverordening.

Naast aanwijzing van milieubeschermingsgebieden kan bescherming van gebieden ook plaatsvinden door voorlichting, overleg, het voeren van stimuleringsbeleid en het efficiënter en gericht inzetten van bestaand instrumentarium. De inzet van de verschillende instrumenten hangt nauw samen met de aard van het te beschermen gebied en de bedreigende activiteiten. Mogelijke instrumenten zijn wetgeving met betrekking tot de inrichting en beheer van gebieden, ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen), waterbeheer (peilbesluiten, beheersplannen ingevolge van de Wet op de Waterhuishouding) en het natuur- en landschapsbehoud (beheersplannen ingevolge van de Natuurbeschermingswet, instrumenten uit de Landinrichtingswet en het Relatienotabeleid ten behoeve van behoud van waardevolle agrarische gebieden). Op basis van genoemde wetgeving bestaan bovendien diverse financieringsstromen.

Natuurgebieden

De aanwijzing van de milieubeschermingsgebieden geschiedt vaak in samenhang met het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur via aanwijzing ingevolge van de Natuurbeschermingswet. Op grond van de Natuurbeschermingswet worden gebieden aangewezen als beschermd natuurmonument of beheersgebied. Herziening van de Natuurbeschermingswet voorziet in decentralisatie van een deel van de aanwijzingsbevoegdheid van natuurmonumenten naar de provincies. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wijst op grond van de Natuurbeschermingswet eveneens gebieden aan ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen m.b.t. natuur- en landschapsbehoud. Bij de aanwijzing hoort een toelichting en een kaart waarop de begrenzing van het gebied nauwkeurig is aangegeven. Tot deze internationale verplichtingen behoort aanwijzing van internationaal erkende wetlands in het kader van de Ramsar conventie, en gebieden in het kader van de Habitat- en de Vogelrichtlijn. Voor het verkrijgen van de juridische status dienen deze gebieden onder de Natuurbeschermingswet te worden geplaatst en/of regels daarover te worden opgenomen in de provinciale milieuverordening. Daarnaast moeten de gebieden in streek- en bestemmingsplannen en in milieu- en natuurbeleidsplannen worden aangegeven.

Europese richtlijnen

Europese richtlijnen, zoals de **Vogelrichtlijn** of **Habitat-richtlijn**, zijn bindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Aan nationale instanties wordt de bevoegdheid overgelaten vorm en middelen te kiezen waarmee dit resultaat kan worden behaald. Primair zijn de richtlijnen gericht tot de lidstaten, maar kunnen eveneens een rechtstreekse werking hebben waarop de burgers een beroep kunnen doen. De richtlijnen zijn bedoeld om nationale regelingen te harmoniseren. Belangrijk verschil met een Europese verordening is dat de uitvoeringsmaatregelen zijn overgelaten aan de lidstaat zelf. Aan de richtlijnen moet binnen de daarin aangegeven termijn uitvoering worden gegeven door implementatie in het nationale recht (bijvoorbeeld via de Natuurbeschermingswet).

2.1.4 Beleidsdocumenten op het terrein van water en ruimtelijke ordening

Naast wet- en regelgeving zijn de onderstaande beleidsdocumenten van belang:

Tweede kustnota, kustbalans 1995

De tweede kustnota geeft aan dat het dynamisch handhaven van de kust op de korte termijn succesvol is. Deze beleidslijn wordt daarom voortgezet. Bouwen op het strand en in de duinen moet worden tegengegaan om toename van schade aan de zeereep te voorkomen. Over permanente bebouwing op het strand en in de eerste duinregels spreekt de nota van een ongewenste situatie. Het is ongewenst vanuit het oogpunt van kustverdediging en het doet afbreuk aan de veerkracht van het kuststelsel.

Vierde Nota Waterhuishouding

Ook in de Vierde Nota Waterhuishouding (1998) is het handhaven van de bescherming tegen overstromingen een belangrijke doelstelling voor kust en zee. Dit gecombineerd met behoud en waar mogelijk, vergroten van de ruimte voor natuurlijke processen. Permanente bebouwing in de kustzone, met name op de primaire waterkering, strandvlakten en het strand, is niet verenigbaar met deze doelstelling van het kustbeleid. Het streven is gericht op zonering van de kustzone waarbij bebouwde gebieden worden onderscheiden van gebieden waar natuur en veerkracht voorop staan. Uitgangspunt daarbij is een evenwichtige afweging tussen belangen van veiligheid, ecologie en economie. De kustprovincies zullen samen met gemeenten, waterschappen en regionale Rijksvertegenwoordigers, de zonering op regionale schaal uitwerken en vaststellen.

Interimbeleid brief minister 1997

In 1997 is interimbeleid van de Minister van Verkeer en Waterstaat van kracht geworden inzake bebouwing in de waterkering. Middels een brief heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aan Gedeputeerde Staten interimbeleid afgekondigd inzake bebouwing in de kustzone (02-02-1997). Dit beleid stelt dat permanente (niet ver-

plaatsbare) bebouwing in de kustzone uitsluitend binnen gebieden met aaneengesloten bebouwing plaats kan vinden. Buiten deze grenzen is in principe geen nieuwe permanente bebouwing toegestaan. Vergunningen voor niet-permanente bebouwing, zoals strandpaviljoens, worden niet omgezet in vergunningen voor het gehele jaar. Het interim-beleid is niet van toepassing op de bestaande permanente bebouwing en is geldig tot dat nieuwe afspraken over kustbebouwing door de regering zijn vastgesteld.

Derde kustnota

Volgens de derde Kustnota dient ruimte worden gereserveerd voor het dynamisch handhaven van de kustlijn zodat duurzame veiligheid kan worden gerealiseerd. Uitbreiding van de bebouwing in de kustzone dient daarom te worden voorkomen. Rondom aaneengesloten bebouwing in kustplaatsen worden contouren getrokken waarbuiten geen nieuwe bebouwing gerealiseerd mag worden (nee, tenzij...). Onder voorwaarden is jaarrond exploitatie van strandpaviljoens mogelijk, de vergunningen hiervoor worden voor beperkte duur verleend. Voor buitendijkse kustgebieden zal bovendien de risicobeheersing in beeld worden gebracht en maatregelen worden opgesteld.

Structuurschema Groene Ruimte

In het Structuurschema Groene Ruimte zijn de duinen en de Noordzee onderdeel van de ecologische hoofdstructuur van Nederland. Dit houdt in dat voor de duinen en de zee een zeer restrictief beleid geldt. Niet duidelijk is of ook het strand hieronder valt. In het structuurschema is een afweegformule opgenomen voor activiteiten en ingrepen in en grenzend aan de ecologische hoofdstructuur. Dit beleid krijgt verder vorm in de Natuurbeschermingswet, de Habitat- en de Vogelrichtlijn.





Nationaal ruimtelijk beleid voor de kustzone (pkb, deel 1 Vijfde nota over de ruimtelijke ordening, 2000)

Naar aanleiding van de (bijna) overstromingen in 1993 en 1995 in het rivierengebied, groeit in het nationale beleid de aandacht voor het afstemmen van ruimtelijke ordening en het water- en kustbeleid. Pkb, deel 1 van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening stelt dat ruimtelijke plannen moeten voldoen aan de eisen die een duurzaam waterbeheer stelt. Water is één van de ordenende principes bij de ruimtelijke inrichting. Daarbij staan een integrale afweging en maatwerk voorop. Met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt ruimte die reeds beschikbaar is voor water behouden. Bij de kust zal nader worden gezien of extra ruimte om dijken en smalle duinen te versterken, in verband met de (versnelde) zeespiegelstijging, landinwaarts of zeewaarts moet worden gevonden. Tevens moet worden aangegeven of en welke restricties moeten gelden voor functies in de voor verbreding van de waterkering te reserveren ruimte.

In deel 1 van de Vijfde Nota stelt het rijk tevens dat uitbreiding van steden en dorpen buiten de rode contour niet is toegestaan in gebieden met een verhoogd risico op schade door overstromingen. Het rijk zal de principes aangeven bij het trekken van de rode contouren rond kustplaatsen. Waar, in bestaand bebouwd gebied, binnen de rode contour een verhoogd overstromingsrisico bestaat (bijvoorbeeld in kustplaatsen), heeft het rijk invloed op beslissingen over nieuwbouw, vervangende nieuwbouw en functieverandering van bestaande bebouwing en terreinen. Het rijk zal in overleg met provincies en gemeenten vaststellen in welke gebieden met een verhoogd overstromingsrisico rekening moet worden gehouden.

In het verlengde van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening is deel 1 van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte in voorbereiding. De in de Vijfde Nota omschreven doelen voor het landelijk gebied worden uitgewerkt in het SGR2. Daarnaast worden aanvullende wensen vanuit het natuurbeleid geconcretiseerd in het uitvoeringsprogramma van het SGR2. Onder meer de zogenaamde zwakke schakels in de kustzone, zoals aangegeven in de Derde Kustnota (2000) en de Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2001) maken onderdeel uit van het SGR2.

Advies Commissie Waterbeheer 21ste eeuw

Volgens de Commissie Waterbeheer in de 21e eeuw dient de regie van het waterbeleid op nationaal niveau te berusten bij de coördinerende minister van Verkeer en Waterstaat. Op regionaal niveau kiest de Commissie ervoor de regierol bij de provincies te leggen. Op dit moment is weinig sprake van een duidelijke regierol van de provincies bij het waterbeleid. De Commissie verwacht echter dat de provincie op korte termijn prioriteit geeft aan de regierol en deze gaat uitoefenen in nauw overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen. De waterschappen blijven verantwoordelijk voor het feitelijk waterbeheer binnen een stroomgebied.

Op voorstel van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw hebben Rijk en provincies, gesteund door de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, afspraken gemaakt over het te voeren waterbeleid en een startovereenkomst gesloten over de invulling van de taakstelling en de uitvoering daarvan. De overeenkomst moet uitmonden in een nationaal bestuursakkoord water dat steunt op een bottom-up benadering vanuit de regionale stroomgebieden en een top-down benadering vanuit de verantwoordelijkheden van het rijk voor de internationale stroomgebieden en de kust. Ook de financiering van het beleid zal in zo'n akkoord moeten worden geregeld.

Per stroomgebied moet bovendien een bestuursalliantie worden gevormd waarin provincies en waterschappen in overleg met gemeenten en regionale rijksdiensten bestuurlijk vorm geven aan het beleid. Dit wordt vastgesteld in regionale waterakkoorden per stroomgebied. De bestuursalliantie wordt ondersteund door een regionaal platform. Maatschappelijke organisaties en burgers praten mee over de oplossingsrichtingen en concrete uitwerking van het beleid.

2.2 Provincies

De taken en bevoegdheden van de provincies staan beschreven in de Grondwet, Waterstaatswet, Wet op de Waterkeringen, de provinciale verordeningen, Wet op de Ruimtelijke Ordening

De provincie is als bestuursorgaan belast met de uitvoering van deze taken.

2.2.1 Taken en bevoegdheden in het kader van de waterkeringszorg

De **Grondwet** art. 133 legt de constituerende en reglementerende bevoegdheden ten aanzien van de waterschappen primair bij het provinciaal bestuur. In de formele wetgeving (in de organieke wetgeving provinciewet art. 154 en de waterschapswet art. 2) wordt deze grondwettelijke bevoegdheidstoedeling nader uitgewerkt.

De provincie houdt **toezicht** op het beheer van de primaire waterkering door de waterschappen en het Rijk. De (eind)verantwoordelijkheid van de provincies komt tot uiting door middel van preventief toezicht (het goedkeuringsrecht).

Gedeputeerde Staten verlenen ten laste van de provincie **een bijdrage** aan de beheerder, niet zijnde het Rijk, in de kosten van beheer en onderhoud van een primaire waterkering, volgens bij provinciale **verordening** nader te stellen regels.

De provincies verlenen bijdragen ten behoeve van beheer en onderhoud.

In aanvulling op de wetgeving voor de waterkeringszorg stellen provincies en waterschappen regels in verordeningen, zoals de provinciale verordening op de waterkering die bepalingen uit de wet op de waterkering nader invult. Provinciale Staten kan bij het opstellen van regels ruimte laten voor het maken van aanvullende regels door de waterschapsbesturen. Provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht hebben een provinciale verordening "primaire waterkering" vastgesteld waarin wordt bepaald waaraan de inhoud van de leggers en beheersregisters moet voldoen en binnen welke termijn deze moeten zijn vastgelegd. Deze instrumenten (leggers en beheersregisters) worden opgesteld door de waterschappen.

De beheerder moet ingevolge de wet iedere vijf jaar **verslag uitbrengen**

aan Gedeputeerde Staten over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. GS brengen over eenzelfde periode verslag uit aan de minister over de dijkkringgebieden in hun gebied. Deze verslagen bevatten een beoordeling van de veiligheid in het licht van de vastgestelde veiligheidsnormen, de hydraulische randvoorwaarden en de leidraden die door de Minister zijn vastgesteld.

De Minister van Verkeer en Waterstaat en de voorzitters van de Provinciale overlegorganen voor de kust (POK), waarin beheerders en provincies vertegenwoordigd zijn, bespreken eens in de vijf jaar de verslagen. De POK's zijn ingesteld ingevolge artikel 10, vierde lid, van de Wet op de Waterkering.

Bij de opstelling en uitvoering van **dijkverbeteringsplannen** treden Gedeputeerde Staten (GS) op als coördinerend bestuursorgaan, daarbij kan GS de medewerking van andere bestuursorganen vorderen.

De Wet op de waterkering verschaft bestuurlijk juridische instrumenten voor een versnelde afwikkeling van de procedures voor de versterking van dijken. Daarbij zijn vergunningstelsels, de MER-plicht en de Onteigeningswet van toepassing.

De werkzaamheden aan een primaire waterkering geschieden volgens een door de beheerder vastgesteld en door Gedeputeerde Staten goedgekeurd plan.

Ten aanzien van regie en coördinatie zijn de volgende bepalingen nog van belang:

- de verschillende procedures voor het verkrijgen van benodigde vergunningen en vrijstellingen, voor het opstellen van het dijkversterkingsplan en milieu-effectrapport en voor het nemen van overige besluiten parallel te schakelen, terwijl daarbij geldende wettelijke termijnen zijn verkort;
- Gedeputeerde Staten als coördinerend bestuursorgaan eventuele impasses te laten doorbreken;
- rechtsbeschermingsprocedures te stroomlijnen en te versnellen, terwijl de rechtsbescherming is geconcentreerd bij een rechtelijke en de rechter een termijn voor het doen van uitspraak wordt gesteld;
- de administratieve onteigeningsprocedure te verkorten;





2.2.2 Taken en verantwoordelijkheden in het kader van de ruimtelijke ordening

Op regionaal niveau is het strategisch ruimtelijk beleid beschreven in **provinciale streekplannen**. Deze plannen geven richting aan de ruimtelijke ontwikkelingen in de provincies. Het maken van een streekplan is optioneel, en de inhoud van de plannen is niet bindend voor burgers en lagere overheden. Via provinciale verordeningen en concrete beleidsbeslissingen kan het beleid echter wel een bindende werking krijgen. Daarnaast toetsen de provincies gemeentelijke bestemmingsplannen aan het rijks- en provinciaal beleid en dienen de provincies de bestemmingsplannen goed te keuren.

Met een duidelijk gebiedsgerichte insteek is naast het streekplan ook het **provinciaal milieubeleidsplan** van belang voor het gebruik van de ruimte. In het milieubeleidsplan worden milieubeschermingsgebieden aangewezen zoals natuurgebieden en grondwater- en bodembeschermingsgebieden. Via provinciale milieuverordeningen wordt de beschermde status van deze gebieden vastgesteld, waarmee diverse activiteiten uitgesloten of vergunningplichtig worden. Activiteiten in het kader van exploitatie en exploratie van delfstoffen, inrichtingen van afvalstort of -verwerking, vestiging of uitbreiding van verblijfsrecreatie en ontgrondingen zijn in deze gebieden dan niet meer toelaatbaar. De natuurgebieden vallen bovendien onder de werking van de Natuurbeschermingswet die restricties stelt aan het gebruik van deze gebieden. De beschermde gebieden worden ruimtelijk vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen.

De provincie speelt een belangrijke rol in het onderling **afstemmen van het ruimtelijk - water- en milieubeleid**. Het provinciale waterhuishoudings-, milieubeleids- en streekplan zijn nevengeschiedt, en relevante wijzigingen in één van de plannen worden doorgevoerd in beide andere plannen. In de praktijk is echter gebleken dat bepalingen in het streekplan vaak als bovengeschiedt worden gehanteerd aan bepalingen in het waterhuishoudings- of milieubeleidsplan (IPO, 2000). Om het ruimtelijke orderings-, water- en milieubeleid beter op elkaar af te stemmen zijn enkele provincies ertoe overgegaan de drie plannen te integreren in één provinciaal omgevingsplan.

2.2.3 Beleidsdocumenten op het terrein van water en ruimtelijke ordening

Provincie Noord-Holland

Collegeprogramma van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 1999-2003

In het collegeprogramma is opgenomen dat voor de kust in samenwerking met Zuid-Holland een kustvisie voor de Hollandse kust zal worden opgesteld. Daarin worden ter voorbereiding op een keuze diverse scenario's voor de toekomst beschreven. Voor deze kustvisie en de ontwikkelingsrichtingen van de andere gebieden is de ontwikkelingsvisie 2030 vertrekpunt van discussie met betrokkenen in de gebieden.

Provinciaal waterhuishoudingsplan 1998-2002 "stilstaan bij stromen"

In het waterhuishoudingsplan is een paragraaf gewijd aan de kust. Het provinciaal beleid is gericht op een meer natuurlijke inrichting van de duinen als zeewering (dynamisch kustbeheer). De veiligheid van het achterland vormt hierbij de belangrijkste randvoorwaarde. Uit een terugblik over de afgelopen jaren blijkt dat de kustlijn met een meer dynamisch kustbeheer goed in stand kan worden gehouden. Bij kustdelen die onderhevig zijn aan structurele erosie kan de kustlijn behouden blijven door regelmatig zandsuppleties aan de te brengen. Bij zware storm kan sterke duinafslag plaatsvinden. Hierdoor kan dicht aan de kust gelegen bebouwing schade ondervinden. Door de zeespiegelstijging zal in de toekomst mogelijk een sterkere kustafslag plaatsvinden. Daardoor neemt de kans op schade aan bebouwing toe, ook aan bebouwing die verder landinwaarts is gelegen. Ook is het niet ondenkbaar dat de waterkeringsbeheerder op lange termijn ingrepen zal moeten plegen voor versterking van de waterkering. Eventueel aanwezige bebouwing kan dit bemoeilijken.

De onderstaande drie afspraken (beleidslijnen) zijn gemaakt:

- In de planperiode leggen de beheerders van de waterkering langs de Noordzee de ligging van de kering vast in zogenaamde leggers. Hierin spelen meerdere elementen een rol dan alleen kustverdediging. Deze elementen zullen worden beschreven in een op te stellen kustbeleidsnota.
- Om zowel op korte als lange termijn zoveel mogelijk “onnodige” schade aan (nieuwe) bebouwing te vermijden moet deze zoveel mogelijk worden geweerd uit de waterkeringszone.
- Samen met de leden van het POK wordt een beleidsvisie ontwikkeld waarbij alle belangen evenwichtig worden afgewogen en waarbij dynamisch kustbeheer een belangrijk element vormt. Projecten, voortkomend uit deze beleidsvisie zullen, waar mogelijk, worden uitgevoerd.

Provinciaal Milieubeleidsplan 2002-2006 (PMP)

In het komende PMP wordt aandacht besteed aan het aspect kustveiligheid op basis van de resultaten van de Kustvisie 2050.

Agenda voor omgevingsbeleid

Als sluitstuk van de ontwikkelingsvisie Noord-Holland 2030 is de “Agenda voor omgevingsbeleid” uitgekomen als inzet voor de discussie. De ontwikkelingsvisie is parallel totstandgekomen met onder andere de streekplannen voor Gooi en de Vechtstreek en Zuid-Kennemerland/IJmond. De nota kent geen formele status maar wel dat dit het toekomstbeeld zou kunnen zijn waarover de discussie met de omgeving gevoerd kan worden.

In het hoofdstuk Integratie wordt de rode draad van het omgevingsbeleid aangegeven. De kust en het duingebied wordt beschreven in het hoofdstuk Integratie. De opgave wordt omschreven als globalisering en differentiatie. En juist deze differentiatie geeft de kust een plek in het geheel naast de gebruikelijke indeling Noord, Midden, Zuid.

De kust wordt gezien als de bepalende verbinding tussen Noord en Zuid. In de kuststrook staan de natuurlijke kwaliteiten en de kwaliteiten van het watersysteem voorop. De recreatie wordt zorgvuldig ingepast. Ander ruimtegebruik is alleen dan mogelijk als daarmee een bij-

drage wordt geleverd aan verbetering van het watersysteem en de natuurwaarden.

Voorts wordt beschreven dat de kust en de duinen in de toekomst een ander voorkomen en gebruik kunnen ondergaan.

Dit heeft te maken met de discussie over al dan niet een eiland voor de Luchtvaart in de Noordzee. Of kiezen we voor een natuurlijke kustverdediging om de problemen met de kustafslag op te lossen? Hoe gaan we om met recreatie en de badplaatsen?

Hoe wordt de binnenduintrand op termijn ingevuld? Discussies over het verplaatsen van kassen en bollen zijn gaande. Zo zouden de gebieden in de binnenduintrand hun aansluiting met de duinen kunnen (her)veroveren.

In de Agenda voor het omgevingsbeleid is met als inzet de discussie over eiland voor de kust ten behoeve van de luchtvaart, de kust als gebied op de kaart gezet. Tevens zijn de eerste aanzetten gedaan voor het opstellen van een Visie voor de Hollandse Kust.

Streekplan Noord-Holland-Noord

Streekplan Noord-Holland-Noord is vastgesteld tijdens provinciale statenvergadering van 12 september 1994. In dit streekplan is ten aanzien van de kust en de duinen geen beleidsdoelstelling omschreven. Ook in de partiële herziening van het streekplan NHN is op dit punt geen aanpassing of wijziging doorgevoerd.

Bij de voorbereidingen voor de herziening van het streekplan Noord-Holland Noord zullen de beleidsontwikkelingen in de kustzone wel worden meegenomen en gewogen.

Streekplan Kennemerland (partiële herziening streekplan ANZKG voor IJmond en Zuid-Kennemerland)

Streekplan Kennemerland is vastgesteld tijdens provinciale statenvergadering van december 1998. In diverse hoofdstukken in het streekplan wordt aandacht geschonken aan de kust en het duingebied. In het ontwikkelingsdeel van het streekplan in het hoofdstuk “Hoofdpijnen van ruimtelijk beleid” is in de paragraaf “samenhang





groene ruimte” de volgende tekst opgenomen:

“De duinen hebben naast een functie voor de natuur ook een zee-
werende functie. Om de veiligheid van de kustzone te garanderen
is uitbreiding van de bebouwing binnen de begrenzing van de
waterkering niet gewenst. Temeer omdat er ook rekening gehou-
den moet worden met de zeespiegelstijging en de bodemdaling.
Daarnaast vervult het gebied op het toeristisch recreatieve gebied
een belangrijke rol. Op sommige plaatsen zou de recreatieve func-
tie versterkt kunnen worden. In het algemeen zal het conserve-
rend beleid echter worden voortgezet. Uit de nog uit te brengen
Visie Hollandse Kust 2050 zal moeten blijken welke acties nodig
zijn voor verbetering van de kwaliteit van de kust”.

In het toetsingsdeel van het streekplan is nog scherper geformuleerd
hoe met het kust- en duingebied moet worden omgegaan.

“De zee- en duingebied van de kust mag absoluut niet worden
aangetast. Verdere bebouwing van de kustzone is uitgesloten. Ook
op het strand wijst de provincie permanente bebouwing af om
onomkeerbare situaties te voorkomen. Dit houdt ook in dat de
omzetting van seizoengebonden bebouwing in permanente
bebouwing voor het hele jaar niet mogelijk is.”

“Een groot deel van het duingebied is aangewezen als
Natuurbeschermingswetgebied.”

Ten aanzien van het Kennemerstrand is het volgende beschreven:

“Het Kennemerstrand is een concentratiegebied van recreatieve
voorzieningen (watersport, strand). Het gebied vervult een cruciale
rol in het streven naar ontwikkeling van recreatie/toeristische
potenties van de kust van Kennemerland. De gemeente heeft veel
aandacht aan het gebied besteed en de provincie kan met de ont-
wikkelingen instemmen onder diverse voorwaarden. De nadere
uitwerking van de voorwaarden zal in het bestemmingsplan zijn
beslag krijgen.”

Pilot jaarrondexploitatie (Zandvoort, mei 2000)

De pilot Zandvoort is een verkennende studie naar de voorwaarden
en regels die voor de paviljoens moeten gelden. In vervolg daarop kan
ook de praktijk worden getoetst door als proef op het strand bij
Zandvoort een aantal strandpaviljoens toe te staan het hele jaar open
te zijn. Vanuit het huidige landelijke beleid is dit niet mogelijk. De
wens om te bekijken of jaarrond paviljoens onder strikte voor-
waarden in de toekomst toch mogelijk is, leeft bij velen langs de kust.
Vanuit de werkgroep Bouwen Kust is aangegeven dat het bij de bebou-
wing van badplaatsen om een uitwerking van de “ja, mits.....”
gedachte gaat.

Provincie Zuid-Holland

Collegeprogramma van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland 1999-2003

Het collegeprogramma van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
1999-2003 vermeldt dat voor de kust - en duinzone herijking van
beleid noodzakelijk is vanwege het spanningsveld tussen veiligheid,
ruimtelijke inrichting, recreatie en natuur. Op basis van dit program-
ma onderdeel zijn een aantal beleidsnota's opgesteld waarin het kust-
beleid nader is uitgewerkt en waarin een visie is neergelegd om met
het oog op klimatologische veranderingen het provinciaal kustbeleid
te actualiseren.

Deze visie omtrent het kustbeleid is onder meer in de nota “Bruitend
Water” (1998) en het Beleidsplan Milieu en Water (2001) nader uitge-
werkt. Uiteindelijk is de huidige uitwerking van een strategische kust-
visie voor de Hollandse Kust de resultante van de in verschillende
beleidsnota's opgenomen beleidsuitgangspunten.

“Bruitend Water”

Ten aanzien van het kustbeleid zijn in de nota “Bruitend Water” een
aantal items aangegeven die in bestuurlijk opzicht nadere aandacht
behoeven, te weten:

- overzicht van maatregelen die op lange termijn nodig zijn om
bescherming tegen hoog water te bieden;
- de ruimtelijke ontwikkelingen voor een langs de kust in relatie tot

de veiligheid;

- het ontwikkelen van toetsingscriteria waaraan ontwikkelingen moeten voldoen, gezien vanuit veiligheid, veerkracht en integrale omgevingskwaliteit;
- het stellen van eisen aan nieuwe (bouw)plannen.

"Criteria Zeewering Delflandse kust; pilotstudie"

In afwachting van de derde Kustnota en de hieraan gekoppelde vervolgacties en de resultaten van het interprovinciaal project "Visie Hollandse kust 2050" zijn criteria ontwikkeld voor de Delflandse kustzone waar wel en waar geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Uitgangspunt hierbij is dat de keuzevrijheid voor de wijze waarop in de toekomst de kustveiligheid moet worden gehandhaafd niet beperkt mag worden. De veiligheid staat hierbij voorop en wordt in die zin als randvoorwaarde bij de beoordeling van ruimtelijke plannen gehanteerd. Met deze afbakening wordt invulling gegeven aan de wens van het door de minister van Verkeer en Waterstaat afgekondigde stand-still beleid voor bouwactiviteiten in de kustzone.

Voorzover passend binnen het vigerende bestemmingsplan en geen extra schade wordt veroorzaakt bij storm is enige ruimtelijke dynamiek toegestaan in de zin van uitbouw en vernieuwing binnen de bebouwde kom. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn alleen mogelijk binnen bebouwde gebieden wanneer het waterkeringsbelang zich daar niet tegen verzet.

Nota planbeoordeling Zuid-Holland (2001)

In de nota planbeoordeling is voorgeschreven dat in het bestemmingsplan de primaire waterkering als zodanig moet worden bestemd. Voorts is aangegeven dat met betrekking tot de afslagzone zeewaarts van de waterkerende duinregel bij het bestemmen van dit deel van de kust duidelijk moet worden aangegeven aan welke risico's bebouwing bloot worden gesteld. Voorts dient in de toelichting van het bestemmingsplan het resultaat van het overleg met het waterschap worden weergegeven.

Daarbij dient inzicht worden verschaft welke (bouwkundige) maatregelen en/of voorzieningen moeten worden getroffen om de bebou-

wing tegen schade als gevolg van afslag te beschermen.

Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004

In het Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004 is opgenomen dat in relatie tot het kustbeheer bij de ruimtelijke ontwikkeling rekening moet worden gehouden met de effecten van klimaatverandering, zeespiegelrijzing en daling van de bodem. Ruimtelijke plannen zullen worden getoetst aan de speelruimte die deze plannen bieden op lange termijn om op adequate wijze te kunnen inspelen op het voortschrijdend inzicht ten aanzien van de eisen die aan de bescherming tegen hoog water worden gesteld.

Ten aanzien van het in de toekomst garanderen van de veiligheid is voor de kust aangegeven dat de kustverdediging veerkrachtig moet zijn om de dreiging vanuit zee te kunnen blijven weerstaan. Het vergroten van de veiligheid moet zoveel mogelijk worden gecombineerd met het herstel van de ecosysteem in de Delta. Via dynamisch kustbeheer dienen de functies als natuur, recreatie en waterwinning mede in ogenschouw te worden genomen in samenhang met het handhaven van de beveiliging tegen hoge zeestanden. Gezamenlijk met de kustbeheerders en andere betrokkenen moet een nieuwe visie op het kustbeheer worden ontwikkeld. De bebouwing van badplaatsen neemt daarbij een aparte plaats in.

In de beleidsvisie ten aanzien van de kust wordt aangegeven dat samen met de provincie Noord-Holland en de organisaties die vertegenwoordigd zijn in het Provinciaal Overleg Kust een regionaal kustbeleid zal worden uitgewerkt. Daarbij staan de volgende onderwerpen centraal, te weten:

- uitwerking van maatregelen welke op lange termijn nodig zijn om bescherming tegen hoog water te bieden;
- inzicht verschaffen in de ruimtelijke ontwikkeling welke daarbij past;
- toetsingscriteria formuleren op basis waarvan zowel plannen met betrekking tot de waterstaatkundige veiligheid als de ruimtelijke plannen aan moeten voldoen.

Herziening streekplan-West

In het kader van de herziening van het streekplan-West is de nota





Koersbepaling opgesteld waarin de hoofdlijnen van het toekomstig beleid voor het westelijk deel van Zuid-Holland zijn weergegeven. Naar verwachting zal deze nota medio januari 2003 ter vaststelling aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

Ten aanzien van de kust zal de provinciale inzet gericht zijn op het behouden en versterken van het benodigde beschermingsniveau van kustverdediging vanuit een integrale kustvisie (natuur- en landschapswaarden, zoetwaterbuffering, recreatie en toerisme). Aangegeven wordt dat dit op termijn een zee- en/of landwaartse uitbreiding van kustverdediging kan inhouden. Het veiligstellen en versterken van de kwaliteit van duingebieden en binnenduinenranden wat betreft natuur- en landschapswaarden, zoetwaterberging en regeneratie van (natte) natuurwaarden zal bij de uitwerking deze visie een betekenisvolle rol moeten spelen.

In het huidige streekplan is het kustvak Hoek van Holland-Scheveningen aangewezen als studiegebied kustuitbreiding. Dit is toentertijd zo vastgelegd in de verwachting dat kustuitbreiding een bijdrage kan leveren aan het oplossen van ruimteknip na 2005.

In de nota is vervolgens aangegeven dat in de interprovinciale Visie Hollandse Kust 2050 de probleemgebieden en oplossingsrichtingen in beeld zullen worden gebracht en dat het onontkoombaar is dat voor het in stand houden van de veiligheid aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn; de in de zeewering gelegen zwakke delen dienen te worden versterkt. In het algemeen wordt gesteld dat de veiligheid het meest is gediend met een zeewaartse verbreding waarbij gelijktijdig de natuurwaarden alsmede recreatieve waarden op een hoger plan worden gebracht. Voorshands wordt aangesloten bij de opvattingen van het Rijk met betrekking tot een scenario waarbij een landwaartse verzwaring van de duinregel wordt uitgegaan. De voor dit doel te reserveren strook dient in het streekplan te worden aangegeven.

De zeewaartse begrenzing van de kuststrook wordt gevormd door een lijn van NAP - 0,20 m. zeewaarts van de zeewering. Een en ander overeenkomstig de zeewaartse begrenzing zoals opgenomen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Om de bebouwing van badplaatsen zal met het oog op het voorschrijven van een restrictief bouwbeleid een rode contour worden getrok-

ken: buiten deze contour zal geen bebouwing in de zeereep meer worden toegestaan.

2.3 Waterschappen

2.3.1 Taken en bevoegdheden in het kader van de waterkeringszorg

De waterschappen voeren het feitelijk en juridisch beheer over de waterkeringen – dijken – duinen – kaden – dammen en keersluizen – hoge gronden met een waterkerende functie uit. De taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven in de Waterschapswet, de Wet op de waterkering, verordeningen (keuren).

De beheerder van een waterkering is verplicht zorg te dragen voor het vaststellen van een overzichtskaart, een legger en een technische beheersregister. Bij of krachtens provinciale verordeningen wordt bepaald waaraan de inhoud van de leggers en beheersregisters moet voldoen en de termijn waarbinnen deze moeten zijn vastgelegd. Veiligheidstoetsing van de primaire waterkering heeft plaats op basis van beide stukken, waarbij de toestand van de waterkering zoals die behoort te zijn en is vastgelegd in de legger wordt vergeleken met de vigerende toestand als beschreven in het beheersregister.

Zowel waterschappen als gemeenten verlenen vergunningen en stellen verordeningen op.

Voor het oprichten van een bouwwerk in de waterkering zijn bijvoorbeeld een bouwvergunning van de gemeente nodig en een keurvergunning van het waterschap. De verordeningen omvatten gebods- of verbodsbepalingen en kunnen door strafoplegging of het opleggen van een dwangsom, dan wel door toepassing van bestuursdwang, worden gehandhaafd. Ten behoeve van de waterbeheersing en de waterkering bevatten de verordeningen tevens bepalingen en regels met betrekking tot het onderhoud, de werking en bescherming van waterstaatswerken zoals gemalen, sluisen e.a..

De verordeningen, of keuren, van het waterschap kunnen alleen onderwerpen regelen als daarin nog niet door bijvoorbeeld een provinciale verordening is voorzien. Op grond van de keurverordening is het mogelijk vergunning te verlenen door het waterschap.

De Waterschapswet biedt de waterschappen het instrumentarium voor de feitelijke handhaving van de regels met uitvoering waarvan het is belast. De kern van het handavingsinstrumentarium vormt de toepassing van bestuursdwang en in het verlengde daarvan de oplegging van een dwangsom. Naast bestuursrechtelijke handhaving van de keur is het mogelijk deze door strafoplegging te handhaven. De beheerder moet ingevolge de wet iedere vijf jaar verslag uitbrengen aan Gedeputeerde Staten (GS) over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. GS brengen over eenzelfde periode verslag uit aan de Minister over de dijkkringgebieden in hun gebied. Deze verslagen bevatten een beoordeling van de veiligheid in het licht van de vastgestelde veiligheidsnormen, de hydraulische randvoorwaarden en de leidraden die door de Minister zijn vastgesteld.

De Minister van Verkeer en Waterstaat en de voorzitters van de Provinciale overlegorganen voor de kust (POK), waarin beheerders en provincies vertegenwoordigd zijn, bespreken eens in de vijf jaar de verslagen. De POK's zijn ingesteld ingevolge van art. 10 vierde lid van de Wet op de Waterkering.

2.3.2 Taken en bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening

Geen.

2.3.3 Beleidsdocumenten op het terrein van water

Notitie inzake het bouwbeleid van waterschappen op stranden en duinen; Unie van Waterschappen (1993)

De regeringsnota "Kustverdediging na 1990" vormt in een aantal opzichten een aanknopingspunt om zich te bezinnen over het te voeren beleid ten aanzien van de stranden en duinen langs de Nederlandse kust. In dat kader zal, gebaseerd op het in de nota aangegeven handavingsbeleid, de duinwaterkering door de beheerder opnieuw gedimensioneerd moeten worden en vervolgens in de legger worden vastgelegd.

In de bovenvermelde notitie wordt stilgestaan bij de werking van de

keur en het vergunningsbeleid dat op basis van deze keur kan worden gevoerd. Daarbij zal blijken dat niet de keurbepalingen maar het te voeren vergunningbeleid ruimte schept om op genuanceerde wijze met bebouwing op stranden en duinen om te gaan. In de notitie is tevens naar voren gekomen dat het om reden van de veiligheid niet noodzakelijk en daarmee ook niet mogelijk is om bebouwing van het gehele strand en duin te weren. Ook wordt aandacht besteed aan de vraag of het toelaten van bebouwing op deze plaatsen wenselijk is

Waterkeringen Te kust en Te keur; kustbeheersplan hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen (US, 1995)

In 1990 is op rijksniveau het kustverdedigingsbeleid vastgesteld. Dit beleid, dat in 1996 is geactualiseerd, had een fundamentele beleidswijziging tot gevolg. Werd in het verleden door Rijkswaterstaat een knelpuntenbeleid gevoerd waarbij voornamelijk de veiligheid van het polderland voorop stond; nu wordt ook het duingebied zelf door middel van zandsuppleties beschermd. Hierbij is de taakverdeling tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen duidelijk vastgelegd. Daarnaast vraagt de samenleving in toenemende mate van de waterschappen dat zij, naast de strikt waterstaatkundige belangen, ook oog te hebben voor niet direct taakgebonden belangen, zoals de zorg voor natuur en milieu.

Reden voor US om haar beleid in een kustbeheersplan vast te leggen (vastgesteld maart 1995).

2.4 Gemeenten

De taken en bevoegdheden van de gemeenten zijn beschreven in de Wet op de ruimtelijke ordening.

Gemeenten zijn als een bestuursorgaan belast met de taken en bevoegdheden

2.4.1 Taken en bevoegdheden in het kader van de waterkeringszorg

De gemeente heeft geen taak met betrekking tot de instandhouding van de waterkerende duinregel. De gemeente is echter niet ontslagen van de taak in het kader van de openbare orde en veiligheid. Dit houdt in dat de gemeente voorzieningen kan treffen om de leefbaar-





heid en bewoonbaarheid van de kuststrook te waarborgen. Immers heeft de gemeente invulling gegeven aan de ruimtelijke ontwikkeling binnen de kustzone. Indien de gemeente van oordeel is dat de bescherming van bebouwing in de afslagzone van de waterkerende duinregel ter waarborging van de kwaliteit en leefbaarheid van het wonen en werken in de kustzone in het geding is kan de gemeente zelf voorzieningen treffen. Verwezen wordt naar de mogelijkheid van het opleggen van een baat- en bouwgrondbelasting. (Gemeentewet, artikelen 221 en 222).

2.4.2 Taken en bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening

De gemeente heeft de algemene taak de veiligheid van haar burgers te waarborgen.

De gemeente stelt voor een bepaald gebied een bestemmingsplan op en verleent - op aanvraag - bouwvergunningen, ook in de buitendijkse gebieden.

De bestemmingsplannen wijzen op lokaal niveau gebruiksfuncties toe aan gronden en stellen voorschriften aan het gebruik van deze gronden. Het bestemmingsplan verschaft de juridische basis voor het bestuur, de lokale overheid, burgers en het bedrijfsleven over wat wel en wat niet mag met betrekking tot grondgebruik binnen het plangebied. Behalve voor aanwijzing van gronden kan het bestemmingsplan bovendien worden gebruikt als grondslag voor onteigening.

Het provinciaal streekplan en de nationale nota's over de ruimtelijke ordening kennen geen direct bindende werking. Het bestemmingsplan is daardoor het belangrijkste instrument om gewenst beleid ruimtelijk te vertalen en bindend vast te leggen. Rijks- en provinciaal beleid vanuit diverse beleidsterreinen krijgt via doorwerking in het bestemmingsplan een bindende werking voor overheden en burgers. Ook voor het kust(zone)beleid betekent dit dat uitspraken in bijvoorbeeld de Derde Kustnota of de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, verankerd moeten worden in bestemmingsplannen om het beleid een bindende werking te geven.

De gemeente is verantwoordelijk voor het handhaven van de bepalingen uit het bestemmingsplan. Tot de wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening in april 2000 was het mogelijk om, vooruitlopend op herziening van het bestemmingsplan, vrijstelling te krijgen van bepa-

lingen in het vigerende bestemmingsplan. Deze vrijstelling staat bekend als de artikel 19-procedure. Via deze procedure zijn de afgelopen jaren in de kustzone veel bouwwerken tot stand gekomen terwijl het bestemmingsplan aanvankelijk daarvoor geen ruimte bood.

2.5 Conclusies met betrekking tot de taken en bevoegdheden van overheden

- De taken en bevoegdheden van de rijksoverheid zijn verdeeld over verschillende departementen te weten Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- De taken en bevoegdheden van de provincies zijn wel geconcentreerd bij één bestuurslaag, namelijk de Provincie
- De taken en bevoegdheden van de gemeenten en waterschappen zijn weer gescheiden; gemeenten hebben onder meer taken op het terrein van de ruimtelijke ordening terwijl waterschappen taken verrichten op het terrein van de waterstaat.
- Er is een "versnipperd" bestuursstelsel van bevoegdheden en taken; wat ontbreekt is een bestuursorgaan die de eindregie c.q. eindverantwoordelijkheid heeft.
- De vier bestuursorganen opereren ieder - op basis van hun wettelijke taken - vanuit hun eigen beleidsveld waardoor onvoldoende doorwerking van beleid plaatsvindt; de beleidsontwikkeling vindt nog sectoraal plaats.
- Als het opstellen van het streekplan en het preventieve provinciale goedkeuringsrecht als belangrijke instrumenten voor de huidige noodzakelijke doorwerking vervallen dan zal ingespeeld moeten worden op het nieuwe instrumentarium.
- Het is zaak om de integratie van de besluitvorming tijdig te bewerkstelligen. Een interactieve rol van de provincie zal de afstemming rondom de verbeteringsplannen van waterkeringen bevorderen en de stimulans tot een gemeenschappelijk verantwoordelijkheid voor het slagen van het project vergroten.

Bijzondere wettelijke bevoegdheden

2.6 Handhavingsinstrumentaria

Algemene Wet Bestuursrecht

In afdeling 5.2. en 5.3. is de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsomoplegging ter handhaving van onder meer de waterschapskeuren geregeld. De toepassing van onder meer bestuursdwang heeft veel jurisprudentie opgeleverd. In dit bestek wordt verder niet nader ingegaan op deze algemeen bekende handhavingsinstrumenten.

Gemeentewet, artikel 124

Gedeputeerde Staten kunnen in het geval sprake is van taakverwaarlozing en of het niet naar behoren nemen van gevorderde besluiten volgens andere wetten dan de Gemeentewet hierin voorzien. Een dergelijke bevoegdheid zal niet zo gauw worden toegepast aangezien in bestuurlijk opzicht sprake is van een ernstig conflict.

Onteiningswet, artikelen 62 tot 68

In de Onteiningswet is bepaald dat een eigenaar of rechthebbende onder dwang, maar tegen een volledige schadeloosstelling uit zijn eigendom of recht kan worden ontzet. Om snel de noodzakelijke dijkverbeteringen uit te kunnen voeren is in de Deltawet Grote Rivieren de mogelijkheid opgenomen tot onverwijlde inbezitneming van onroerende zaken. De betreffende onroerende zaak moet in het plan tot dijkverbetering zijn aangewezen. (Deltawet Grote Rivieren, artikel 5). Tot deze regeling is besloten omdat de verbetering van een dijk niet als noodsituatie kan worden aangemerkt zoals omschreven in de Onteiningswet. In artikel 73 en volgende van de Onteiningswet is namelijk bepaald dat een onverwijlde inbezitneming alleen in noodgevallen (in situaties van directe watersnood en dreigend gevaar voor dijkdoorbraak) kan plaatsvinden.

De bestaande Onteiningswet (Titel II, artikel 62 tot 68) laat alleen ruimte om te onteigenen voor de dijkverbetering als zodanig en laat bijvoorbeeld geen ruimte om te onteigenen voor zaken als natuur en

landschap. In artikel 28 van de Wet op de Waterkering is uitdrukkelijk vastgelegd, dat de onteigening mede kan geschieden ten behoeve van de uitvoering van de voorzieningen die in het dijkversterkingsplan zijn opgenomen met het oog op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van het werk. Voorts is de mogelijkheid geschapen om voorzieningen die in samenhang met dijkversterking worden getroffen ter bevordering van het landschapsbelang, natuur en cultuurhistorie bij de onteigening te betrekken.

Artikel 30 van de Wet op de Waterkering biedt de mogelijkheid om, indien dit uit veiligheidsoverwegingen volstrekt noodzakelijk is, tot onverwijlde inbezitneming over te gaan. Deze regeling is identiek aan die van artikel 5 van de Deltawet Grote Rivieren. Met de toepassing van dit artikel zijn nog geen ervaringen opgedaan.

Onteigening blijft noodzakelijk - als ultimum remedium - om de aanleg of verbetering van waterkeringen te kunnen uitvoeren. Door de vele wijzigingen en aanvullingen en verouderde en soms in onbruik geraakte bepalingen en procedures (soms stammen deze nog uit de tijd dat deze wet inwerking is getreden (1851)) is deze wet moeilijk hanteerbaar. Een revisie van deze wet en modernisering aan de huidige maatschappelijke inzichten is vereist. Het kabinet heeft dit erkend en de procedure tot herziening van de Onteiningswet in gang gezet. De formulering van de titel tot onteigening zou wat betreft de toepassing ruimer moeten worden omschreven zodat onteigening kunnen plaatsvinden voor een ruimtelijk plan en of de aanleg of verbetering van een infrastructureel werk of de realisering van baggerdepot.

Bijzondere bevoegdheden krachtens de Wet ruimtelijke ordening

De bevoegdheid met betrekking tot de uitoefening van preventief toezicht (goedkeuring bestemmingsplannen en afgifte van verklaringen van geen bezwaar) zijn in brede kring bekend. Dit is anders gesteld met de overige interventie-instrumenten.

In de eerste plaats wordt verwezen naar artikel 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening waarin gewag wordt gemaakt van de concrete beleidsbeslissing. Een dergelijke beslissing kan in een streekplan of in een Planologische Beleidsbeslissing worden opgenomen. De gemeen-





ten dienen bij de vaststelling van ruimtelijke plannen een dergelijke beslissing in acht te nemen. Er is in feite sprake van een hiërarchische planbindingsregeling. Deze regeling kan worden gekenschetst als een krachtig doorwerkingsinstrument. Alvorens tot toepassing van dit instrument vereist een afgewogen beslissing. Bovendien is inzicht, kennis en informatie vereist van de plaatselijke omstandigheden. Dergelijke gegevens zullen door de gemeenten moeten worden verstrekt. Thans is nog nauwelijks ervaring opgedaan met de toepassing van een dergelijke beslissing: de regeling is sinds korte tijd van kracht (1999).

In de tweede plaats wordt verwezen naar de bevoegdheid tot het geven van een opdracht tot herziening van ruimtelijke plannen respectievelijk tot aanwijzingen van de inhoud van plannen. (Artikelen 6 en 37 van de Wet Ruimtelijke Ordening). Aangezien een dergelijke beslissing als ultimum remedium wordt toegepast kleven hieraan nog al wat bezwaren. De procedure omtrent de toepassing kent vanwege de zorgvuldigheidswaarborgen die in acht moeten worden genomen (het vooraf overleg plegen met zowel de gemeenteraad als de provinciaal planologische commissie in geval de provincie een dergelijk besluit overweegt) een traag verloop hetgeen de doorwerking bemoeilijkt. Overigens zijn nauwelijks sancties tegen onwillige gemeentebesturen toe te passen indien aan de opdracht/aanwijzing geen gevolg wordt gegeven. In de praktijk is de effectiviteit van dit interventiebesluit is dan ook nagenoeg nihil.

In de derde plaats bestaat er de mogelijkheid voor het provinciaal bestuur of de Minister van VROM om gebruik te maken van de zogeheten Nimby-bevoegdheden (artikelen 40 e.v. van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). Gedurende de zeven jaren dat deze bepalen in de Wet zijn opgenomen is deze bevoegdheid nog nauwelijks toegepast.

Ten slotte wordt nog verwezen naar de mogelijkheid van projectbesluitvorming. Door middel van dergelijke projectbesluiten kan door provincies worden geïntervenieerd in gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming. In dit verband wordt gewezen op de Deltawet Grote Rivieren alsmede de Tracéwet.

Indien gemeentebesturen de van wezenlijk belang zijnde opmerkingen van Rijk en/of provincie naast zich neerleggen dreigt altijd het

corrigerend optreden van Rijk en provincie door aan het bestemmingsplan de goedkeuring te onthouden en of de verklaring van geen bezwaar niet af te geven. In de praktijk wordt door het Rijk nauwelijks gebruik gemaakt van het beroepsrecht. De interventiebevoegdheden fungeren vooral als “stok achter de deur” bij het overleg ex. artikel 10 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Het wettelijk regime stelt geen grenzen aan de mate van bemoeienis van Rijk en provincies met het lokale ruimtelijke beleid. Daardoor is een grote beleidsvrijheid aanwezig welke de mate van beïnvloeding uiterst flexibel maar ook grote ondoorzichtigheid met zich brengt. Dit doet afbreuk aan het slagvaardig opereren en werkt ad-hoc besluitvorming in de hand.

Bijzondere bevoegdheden krachtens de Waterstaatswetgeving

Provinciale staten hebben het toezicht op alle waterstaatswerken, voor zover deze werken niet in beheer bij het Rijk zijn. Verwezen wordt naar artikel 154 van de Provinciewet). In artikel 6 van de Wet op de Waterkering is bepaald dat Gedeputeerde Staten het toezicht hebben op alle primaire waterkeringen, waaronder ook die van het Rijk.

Evenals de bestemmingsplannen zijn dijkversterkingsplannen eveneens aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen (artikel 7 van de Wet op de Waterkering). De interventie via preventief toezicht is in de praktijk van het bestuursrecht in brede kring bekend. Dit is anders gesteld met de bijzondere interventie-besluiten die in de Waterstaatswet 1900 en de Wet op de Waterkering zijn opgenomen.

Voor de waterkeringszorg zijn de paragrafen 12 en 17 van de Waterstaatswet 1900 van bijzonder belang. Paragraaf 12 van de Waterstaatswet 1900 bevat regels over staking van uitvoering van werken en uitvoering van noodzakelijke werken, terwijl paragraaf 17 regels bevat over het voorkomen en beperken van overstromingen.

Waterstaatswet 1900, paragraaf 12 (artikelen 37 tot 41a)

Gedeputeerde Staten kunnen bevelen de uitvoering van waterstaatswerken, niet zijnde rijkswaterstaatswerken, te staken, wanneer de uitvoering geschiedt in strijd met het algemeen of provinciaal belang.

Een zelfde bevoegdheid is toegekend aan de minister van Verkeer en Waterstaat als het een provinciaal werk betreft.

Gedeputeerde Staten kunnen nalatigen bevelen noodzakelijke waterstaatswerken uit te voeren of voorzieningen te treffen; het bevel kan worden gegeven aan een ieder die een waterstaatswerk in beheer of onderhoud heeft met uitzondering van het Rijk. Als het een provinciaal werk betreft kan de minister van Verkeer en Waterstaat het bevel geven.

De Minister van Verkeer en Waterstaat kan indien Gedeputeerde Staten geen gebruik maken van hun bevoegdheid om staking van uitvoering van werken of uitvoering van noodzakelijke werken te bevelen, gehoord het betrokken college van Gedeputeerde Staten deze bevelen geven.

In de provincie Zuid-Holland is in de afgelopen decennia viermaal van deze bevoegdheid gebruikgemaakt, laatstelijk in 1998 waarbij aan een waterschap een bevel is uitgevaardigd om het noodzakelijke herstel van oevers langs een waterloop ter hand te nemen.

Waterstaatswet 1900, paragraaf 17 (artikelen 80 tot 103)

Buitengewone bevoegdheden worden toegekend aan het hoger gezag in het geval dat sprake is van dringend of dreigend gevaar van bezwijken over overlopen van waterkeringen; in dergelijke situaties zijn besturen van waterschappen verplicht de bevelen op te volgen, die ter verdediging van de waterkering worden uitgevaardigd door een of meer leden van het college van Gedeputeerde Staten of door een door dat college aangewezen ambtenaar.

In 1980 heeft een lid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland gebruikgemaakt van deze bevoegdheid waarbij bevel is gegeven aan de beheerder van een schutsluis in de primaire waterkering een keringsconstructie aan de rivierzijde aan te brengen.

Indien het provinciaal bestuur naar het oordeel van de Kroon onvol-

doende van zijn bevoegdheden gebruik maakt of het een waterkering betreft die in twee provincies is gelegen, terwijl de betrokken provinciale besturen zich niet met elkaar verstaan, kunnen ambtenaren van rijkswaterstaat de bevelsbevoegdheden uitoefenen.

Aan het hoger gezag zijn bijzondere bevoegdheden toegekend tijdens een overstroming; in een dergelijke situatie is sprake van een vergelijkbare bevelsstructuur als in geval van dringend of dreigend gevaar van bezwijken of overlopen van een waterkering.

In dit verband kunnen de bijzondere bevoegdheden van het dagelijks bestuur niet onvermeld blijven. Ingevolge de Waterschapswet, artikel 90, kan het dagelijks bestuur van een waterschap steeds bij dringend of dreigend gevaar de maatregelen nemen die het nodig oordeelt. Naast deze algemene bijzondere bevoegdheid bij dringend of dreigend gevaar kent de wet een aantal specifieke bijzondere bevoegdheden voor de waterschapsautoriteiten onder met name genoemde omstandigheden, zoals watersnood en dijkdoorbraak (Waterschapswet, artikelen 91 tot 94 en artikel 96 (bijzondere bevoegdheid van de voorzitter)).

De relatie tussen het waterschap en de hogere waterstaatsautoriteit is voor bijzondere bevoegdheden niet afzonderlijk geregeld. Dit houdt in dat het dagelijks bestuur van het waterschap ingevolge artikel 58 van de Waterschapswet gehouden is rijk en provincie desgevraagd van bericht en raad te dienen, terwijl daarnaast de algemene wettelijke regeling van het toezicht op het waterschappelijk handelen van toepassing is.

Wet op de Waterkering en buitengewone omstandigheden

De minister van Verkeer en Waterstaat draagt de zorg voor informatie over de waterstanden en voor waarschuwingen wanneer de zogenaamde alarmpeilen worden overschreden opdat de beheerders van de primaire waterkering in bedreigende hoogwaterperioden tijdig maatregelen kunnen nemen. Deze alarmpeilen worden om de vijf jaren door de minister vastgesteld. (artikel 15).

Om adequaat te kunnen inspelen op buitengewone omstandigheden zijn beheerders van waterkeringen verplicht om regelmatig oefenin-





gen te houden. Indien dit in onvoldoende mate gebeurt kunnen Gedeputeerde Staten hiertoe opdracht geven (artikel 16). Aan laatstgenoemd artikel wordt nog onvoldoende gevolg gegeven. Regelmatig oefenen in verband met doorbraak van de zeewering is noodzakelijk: afstemming met gemeenten met badplaatsen is hierbij evident.

Ten slotte wordt nog gewezen op de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om te bevorderen dat een gecoördineerde voorbereiding van een dijkverbeteringsplan en de met het oog op de uitvoering van dat plan benodigde besluiten plaatsvindt. Met het oog op de gecoördineerde voorbereiding kunnen Gedeputeerde Staten de medewerking van andere betrokken bestuursorganen vorderen. Deze bestuursorganen zijn verplicht de door Gedeputeerde Staten gevorderde medewerking te verlenen. (Wet op de Waterkering, artikel 20 e.v.). Als coördinerend bestuursorgaan staan Gedeputeerde Staten nog andere bevoegdheden ter beschikking, te weten:

- een bindende aanwijzing te geven aan de waterkeringsbeherende instantie het vastgestelde plan of onderdelen daarvan te wijzigen en/of aan te vullen indien geen overeenstemming wordt bereikt omtrent de goedkeuring van het plan (Wet op de Waterkering, artikel 22);
- zelf een beslissing te nemen indien een bestuursorgaan met het oog op de uitvoering van dijkversterkingsplannen benodigde besluiten neemt. (Wet op de Waterkering, artikel 23).

Wet Rampen en Zware Ongevallen

Zodra sprake is van een ramp in de zin van de Wet Rampen en Zware Ongevallen komen aan de burgemeester van de gemeente waarin de ramp plaatsvindt, bijzondere bevoegdheden toe (artikelen 11). De wet voorziet voorts in bevoegdheden voor de commissaris van de koningin en de minister van Binnenlandse Zaken, afhankelijk van de schaal en de aard van de ramp.

Ook op grond van de noodbepalingen in de gemeentewet (172 tot en met 176) kan de burgemeester bij ernstige rampen - of ernstige vrees voor het ontstaan van rampen - bevelen geven of voorschriften uitvaardigen.

In de wetgeving ten aanzien van de bevoegdheden van de burgemeester heeft de wetgever er voor gekozen om bij samenloop van bevoegdheden het primaat bij de burgemeester te leggen. Echter blijft het in de praktijk onduidelijk hoe de competenties van de waterstaatsoverheid zich verhoudt tot die van de burgemeester. Bij een waterstaatkundige ramp kunnen zich hierdoor complicaties voordoen in de bevelsstructuur. Dit is ook onderkend door de Regering.

Wat betreft de verhouding tussen de bevoegdheden van de burgemeester enerzijds en het waterschapsbestuur anderzijds is in de eerste plaats sprake van coördinatie in het kader van het door de burgemeester te voeren beleid. In de toelichting op de Wet Rampen en Zware Ongevallen is benadrukt dat de burgemeester de verantwoordelijkheid draagt voor het stellen van prioriteiten. Het is zaak om de gemeentelijke rampenplannen af te stemmen met die van de waterschappen. De samenloop van bevoegdheden tussen gemeente en waterschap dienen op heldere wijze te worden uitgewerkt.

Indien de burgemeester handelt ingevolge de Wet Rampen en Zware Ongevallen dan zal de burgemeester het finale besluit moeten nemen: het belang van de openbare orde en veiligheid prevaleert boven het waterstaatsbelang. Uiteraard zal hierbij ernstig rekening moeten worden gehouden met het advies van de dijkgraaf.

De samenloop tussen de Wet Rampen en Zware Ongevallen en de Waterstaatswetgeving biedt eveneens onduidelijkheid op het niveau van het Rijk en de provincie. Niet duidelijk is hoe de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen zich verhoudt tot de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de Waterstaatswet 1900 en de Wet op de Waterhuishouding. Evenzeer is niet duidelijk hoe de verhouding is van de commissaris van de Koningin op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen en het door hem voorgezeten college van Gedeputeerde Staten op grond van de Waterstaatswetgeving. Een dergelijke onduidelijkheid kan ernstige afbreuk doen aan de daadkracht waarmee onder buitengewone omstandigheden moet worden gehandeld.

2.7 Conclusies met betrekking tot de handhavings-instrumentaria

- In de waterstaatswetgeving is voor de aanleg van waterkeringen voldoende basis geboden om het onteigeningsinstrument van toepassing te verklaren. Dit geldt echter niet voor de aanleg van hoofdwatgangen (boezem- en polderwateren). De onteigening voor de aanleg van dergelijke werken dient via een bestemmingsplanwijziging te worden afgedwongen. Waterschappen ontberen voor de aanleg van dergelijke werken een zelfstandig besluit om zelf direct tot onteigening over te kunnen gaan.
- Indien de burgemeester handelt ingevolge de Wet Rampen en Zware Ongevallen dan zal de burgemeester het finale besluit moeten nemen: het belang van de openbare orde en veiligheid prevaleert boven het waterstaatsbelang. Uiteraard zal hierbij ernstig rekening moeten worden gehouden met het advies van de dijkgraaf.
- Het wettelijk handhavingsinstrumentarium is zowel op het terrein van de Ruimtelijke Ordening als het terrein van de Waterstaat toereikend om interventie te plegen in het kader van de uitoefening van repressief en preventief toezicht.

Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

Een van de recente ontwikkelingen die op wetgevingsgebied plaatsvindt heeft betrekking op de discussies rond de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (citeertitel WRO). De Tweede Kamer heeft haar zorg uitgesproken over de versnippering van het planningstelsel en het ontbreken van samenhang tussen ruimtelijke plannen en projecten. De huidige WRO houdt onvoldoende rekening met de schaalvergroting van ruimtelijke ontwikkelingen, de toenemende economische dynamiek en zakelijker bestuurlijke verhoudingen. Bovendien is er grote behoefte aan een eenvoudiger stelsel met een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bestuursniveaus, een effectieve doorwerking van provinciaal en rijksbeleid, eenvoudige procedures en een samenhangende beleidsvoering tussen bestuursniveaus. De Minister van VROM heeft daarom besloten de Wet op de Ruimtelijke Ordening fundamenteel te herzien. Het voorontwerp voor een nieu-

we Wet Ruimtelijke Ordening is in augustus 2001 gepubliceerd en is op dit moment in discussie Medio 2002 zal de Raad van State haar advies uitbrengen alvorens het wetsvoorstel en de adviezen in de Tweede en Eerste Kamer zullen worden besproken en geamendeerd. De inhoud van het voorontwerp is de komende tijd dus nog aan verandering onderhevig. Het voorontwerp omvat echter behoorlijke wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie, zodat het de moeite waard is hieronder toch enkele hoofdlijnen te vermelden.

Omdat er diverse veranderingen worden voorgesteld ten opzichte van de huidige wetgeving is het van belang hiervoor aandacht te hebben bij de verdere aanpak c.q. aanbevelingen die worden voorgesteld in het kader van deze notitie.

Een aantal in het oog springende wijzigingen worden onderstaand kort belicht waarna later in de notitie een relatie gelegd wordt met de aanbevelingen.

De hoofdlijnen van de wijzigingen hebben vooral te maken met een effectievere sturing van rijk en provincies en het versterken van de positie van het bestemmingsplan. Maar ook met een versterking van de provinciale regiefunctie. Dit laatste punt zal onder andere tot uiting kunnen komen door het vaststellen - na overleg met de betrokken gemeenten - van een regionale structuurvisie. Om deze visie vervolgens ook daadwerkelijk tot uitvoering te brengen kan de provincie algemene of specifieke instructies opstellen.

De consequenties van deze wijzigingen - er zullen bijvoorbeeld ook geen streekplannen meer gemaakt worden en het provinciaal goedkeuringsrecht zou gaan vervallen maakt dat we ons moeten richten op het nieuwe instrumentarium om toch de noodzakelijke doorwerking te realiseren. Hierbij wordt gedacht aan inhoudelijke instructies die in acht genomen moeten worden bij het vaststellen van de bestemmingsplannen. Zij kennen een rechtstreekse werking bij de vergunningverlening zolang het bestemmingsplan nog niet gewijzigd is vastgesteld.

Conclusie

Als het opstellen van het streekplan en het preventieve provinciale goedkeuringsrecht als belangrijke instrumenten voor de huidige noodzakelijke doorwerking vervallen dan zal tijdig ingespeeld moeten worden op het nieuwe instrumentarium.





De gevolgen van de Decentralisatie Impuls

2.8 Financiële bijdrageregelingen

Als gevolg van de Decentralisatie Impuls (1995) is de Rijksbijdrage in de kosten van zowel het beheer en onderhoud als de versterking van primaire waterkering ingetrokken. Dit houdt in dat vanaf dat moment de provincies zijn belast met de invulling van het bovenwaterschappelijke nationaal en regionaal belang.

Met de overheveling van de bedragen op de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar het Provinciefonds en het vastleggen in het Decentralisatie Impulsakkoord van de verplichtingen voor de provincies om invulling te geven aan het bovenregionale belang heeft de Regering invulling gegeven aan het nationaal belang dat is gemoeid met de zorg voor de primaire waterkeringen.

Ingevolge artikel 10 van de Wet op de Waterkering verlenen Gedeputeerde Staten ten laste van de provincie een bijdrage aan de beheerder, niet zijnde het Rijk, in de kosten van beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen, volgens bij provinciale verordening te stellen regels.

Ingevolge artikel 12 van de Wet op de Waterkering wordt een versterkingsbijdrage zowel verleend voor primaire waterkeringen die direct buitenwater keren, als voor primaire waterkeringen, die een scheiding vormen tussen twee dijkkringgebieden waarvoor geen zelfde veiligheidsnorm geldt. In dit zelfde artikel is eveneens bepaald dat de bijdrage alleen wordt verleend voor werken die worden uitgevoerd om voor de eerste maal te voldoen aan de gestelde veiligheidsnormen. Door de regering is afgezien van een openeinde regeling voor versterkingsbijdragen. In hoeverre ruimte voor hernieuwde rijksbijdragen ingeval reeds versterkte dijken opnieuw moeten worden aangepakt ligt in de toekomst besloten.

Door de provincie Zuid-Holland is ter uitvoering van de regeling van de Wet op de Waterkering in 2000 de verordening bijdragen dijkversterkingsprojecten en beheer en onderhoud van primaire Waterkeringen in Zuid-Holland vastgesteld.

2.9 Conclusie met betrekking tot de financiële bijdrageregeling

- In de wet is niet voorzien in verlening van Rijksbijdragen van de noodzakelijke aanpassingen van de zeewering met het oog op de verwachte zeespiegelrijzing. Een wettelijke regeling op dit punt is gewenst.





3. Aansprakelijkheidsleer en schadevergoedingsrecht

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk wordt ingeleid met een aantal maatschappelijke trends hoe over deze complexe materie -het vergoeden van schade in relatie tot het aansprakelijkheidsvraagstuk - wordt gedacht. Een en ander zowel gezien vanuit de positie van de overheid als vanuit de ideeën en behoeftes uit de samenleving. Hiervoor is als basis gebruikt de Wet op de Watersnoodschade 1953 en de discussies rond de fundamentele herziening van de WRO. Tevens wordt uitgebreid ingegaan op de Memorie van Toelichting op de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) om aan te geven hoe de overheid recentelijk met deze materie is omgegaan. In aansluiting hierop wordt een algemeen beeld van de theorie van het bestuurs- en civielrecht geschetst aangevuld met jurisprudentie. Dit om inzicht te geven in de vraag of de overheid in z'n algemeenheid aansprakelijk gesteld kan worden en hoe een en ander zich verhoudt tot de specifieke situatie van een ramp. Tevens wordt kort aandacht geschonken aan de mogelijkheden om schade te verzekeren.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies.

3.2 Maatschappelijke trends

Aan de hand van enkele saillante gebeurtenissen wordt de ontwikkeling geschetst rond het vraagstuk van aansprakelijkheid en het vergoeden van schade.

Uit de rapportage "Schurende Ketens binnen het openbaar bestuur"¹ is gebleken dat bij enige vorm van overlast de betrokkenen vrijwel direct met een veronderstelde aansprakelijkheid verwijzen naar de overheid. Daarnaast neemt de complexiteit van de samenleving toe. Naarmate een samenleving sociaal economisch meer ontwikkeld is neemt de schade als gevolg van een ramp toe. De trend om deze schade te verhalen bij de overheid neemt toe niet alleen door burgers maar ook door medeoverheden.

¹ Het onderzoek is verricht door het Crisis Onderzoek Team Universiteit Leiden (COT) en Berenschot in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

3.2.1 Wet op de Watersnoodschade 1953

In de memorie van toelichting op bovengenoemde wet is onderstaand citaat opgenomen.

"Alhoewel in het algemeen, niet het rechtsgevoelen bestaat dat schade tengevolge van overstromingen, stormen e.d. door de gemeenschap dient te worden gedragen en het risico voor dergelijke schade wanneer zij niet door verzekering wordt gedekt, door de bezitters zelf wordt gedragen, heeft niettemin wel van stonde af aan bij de gehele bevolking de overtuiging post gevat dat de gevolgen van een ramp van een zo ernstige omvang als de onderhavige slechts door het gezamenlijke Nederlandse volk kunnen worden gedragen.

Ook de Regering deelt dit gevoelen. Zij is van oordeel, dat slechts door verlening van Overheidswege van financiële hulp voor herstel en wederopbouw een ernstige en economische ontwrichting en sociale repercussies in de geteisterde gebieden kunnen worden voorkomen".

3.2.2 Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke ordening

Om een beeld te geven hoe in de samenleving gedacht wordt over wie de schade dient te vergoeden is het in dit verband interessant om de reactie van de minister van VROM aan de Tweede Kamer te illustreren. Deze correspondentie is gevoerd naar aanleiding van de discussienotitie over de fundamentele herziening WRO:

"Bezien we de ontwikkelingen van de laatste decennia, dan lijkt het erop dat er sprake is van een zekere verschuiving in de samenleving van de opvatting over de verhouding van het algemeen belang en het persoonlijk belang en dus over hetgeen behoort tot het normaal maatschappelijk risico van elke burger. De tendens lijkt dat een persoonlijk belang niet kan worden aangetast, ook niet als het algemene belang daarmee is gebaat als daar geen compensatie in geld of anderszins tegenover staat. In die zin lijkt sprake van een verruiming van de overheidsaansprakelijkheid en van de reikwijdte van de plan-schaderegelingen. De toenemende bekendheid van burgers en bedrijven met de ontwikkelingen in de jurisprudentie en de toegenomen toegankelijkheid van de rechter versterkt deze tendens".

3.2.3 De gevolgen van de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam

Deze recente rampen geven (opnieuw) te zien dat:

- er zware kritiek is over het niet optreden van de overheid bij het handhaven c.q. gedogen bij de vergunningverlening;
- het (strafrechtelijk) vervolgen van de partijen (de overheid) op grond van de beide arresten Pikmeer I en II laat zien dat de Hoge Raad daartoe geen mogelijkheid ziet;
- hierover veel onbegrip bij de samenleving is die vindt dat bij zoveel gebreken de overheid toch aansprakelijk gesteld moet worden;
- het openbaar bestuur de verzoeken om vergoeding van schade ad-hoc (per ramp) beoordeelt.

3.2.4 Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS)

Op basis van de extreme wateroverlast van de jaren 1993 en 1995 en de verzoeken om het vergoeden van schade door de overheid is de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen totstandgekomen. Onderstaand treft u op basis van de Memorie van Toelichting de achtergrond van de totstandkoming van deze wet aan. Het is interessant te zien dat de toegenomen claimcultuur c.q. aansprakelijkheidsvraag zich verdrongen ziet door het instellen van de WTS.

Solidariteit in relatie tot eigen risico

In de parlementaire behandeling van de WTS heeft de regering gesteld dat de rijksoverheid niet verantwoordelijk is voor het lenigen van alle nood bij rampen en zware ongevallen. Op grond van art. 21 van Grondwet heeft het rijk echter de zorgplicht ten aanzien van de bewoonbaarheid van het eigen land en naar de nationale belangen die in het geding zijn. Wanneer men als uitgangspunt aanvaardt dat de rijksoverheid alleen moet bijspringen voor zover sprake is van onevenredig grote schade of van onevenredig zware getroffenheid van gedupeerden impliceert dit een bepaalde eigen verantwoordelijkheid van gedupeerden. Dat eigen "ramprisico" brengt met zich mee

dat een gedeelte van de geleden schade voor eigen rekening zal moeten blijven. Dit dient ook tot uitdrukking te komen in de hoogte van de tegemoetkoming en het daarbij te hanteren eigen risico.

Recht op een volledige schadevergoeding?

Het kabinet is van oordeel dat schade als gevolg van bijvoorbeeld een overstroming door zoet water primair door de gedupeerde moet worden gedragen. Eerst als de gevolgen van een gebeurtenis zo ernstig zijn dat nationale belangen een rol spelen of dat de totaalschade zeer groot is dan wel burgers onevenredig zwaar worden getroffen, is zoals reeds eerder is gesteld, financiële hulp van overheidswege aangewezen. Deze hulp dient voor herstel en wederopbouw opdat maatschappelijke en economische ontwrichting in het getroffen gebied kan worden beperkt. Voor zover hierbij in betekende mate de bewoonbaarheid van een gebied in het geding is, kan financiële hulp van de kant van de rijksoverheid mede in het licht worden gezien van artikel 21 van de Grondwet. Hierbij wordt aangetekend dat dit artikel zeker niet de gehele reikwijdte van dit wetsvoorstel bestrijkt. Gedupeerden blijven ook een eigen verantwoordelijkheid houden die onder meer tot uitdrukking komt in het feit dat zij geen recht hebben op een volledige vergoeding van de geleden schade en de gemaakte kosten, maar een recht op een tegemoetkoming daarin.

Onderscheid zoet - zout: reikwijdte van de regeling

Met overstromingen door zout water heeft Nederland weliswaar ervaring opgedaan door de watersnood uit 1953 maar het is op dit moment (na voltooiing van het Deltaplan) niet goed denkbaar dat Nederland opnieuw door een ramp van een dergelijke ernstige omvang wordt getroffen. Daarom is ervoor gekozen het wetsvoorstel niet van toepassing te laten zijn op overstromingen door zout water, opdat de lijst van rampen en zware ongevallen zo reëel mogelijk is. Uiteraard kan het wetsvoorstel ingevolge art. 3 bij Koninklijk Besluit wel van toepassing worden verklaard in geval van andere gebeurtenissen die een ramp of een zwaar ongeval als bedoeld in art. 1 onder b van de Rampenwet zijn en van ten minste vergelijkbare orde zijn als overstromingen door zoet water en aardbevingen. Bovendien moet het, net zoals bij overstromingen door zoet water en aardbevingen, gaan om grote aantallen getroffen en met schade en kosten die niet





elders kunnen worden verhaald dan wel die niet redelijkerwijs verzekeraar of vermijdbaar waren.

Indien zich onverhoopt een overstroming door zout water voordoet en de financiële consequenties en de maatschappelijke gevolgen zodanig zijn dient het kabinet de gelegenheid te hebben zich te kunnen beraden over de ontstane situatie. Doordat de wet niet zonder meer op een overstroming door zout water van toepassing is, maar bij Koninklijk Besluit eerst van toepassing kan worden verklaard op een dergelijke gebeurtenis heeft het kabinet zo'n moment van beraad.

Uitsluiting schade winterbed, voorzienbare schade bij solitaire bebouwingslocaties

In het wetsvoorstel wordt onder overstroming door zoet water verstaan: een overstroming die een ramp of een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen is en die inhoudt hoge waterstanden veroorzaakt door rivierafvoer met een gemiddeld voorkomen van 1/50 per jaar. In dit verband is de vraag gesteld wat er met de zgn. solitaire bebouwingslocaties gebeurt waar sprake is van een frequentie hoger dan 1/50 per jaar.

Er is uitdrukkelijk gesteld dat degenen die zich in dat gebied gevestigd hebben, bewust het **eigen risico** genomen hebben dat hun zaken met een grote mate van waarschijnlijkheid door hoog water worden getroffen. Alleen het moment waarop is onbekend. Zij dienen daarmee dan ook rekening te houden door de nodige preventieve maatregelen te treffen. Daarom is er geen reden voor het verlenen van een financiële tegemoetkoming in het kader van het wetsvoorstel WTS.

Actualiteit toepassing Wet Tegemoetkoming Schade bij "rampen en zware ongevallen"

De WTS regelt de aanspraak op een van rijkswege toe te kennen tegemoetkoming in de schade die het gevolg is van een ramp of een zwaar ongeval. Van een dergelijke gebeurtenis is sprake indien:

- een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen worden bedreigd of zijn geschaad;
- een gecoördineerde inzet is vereist van diensten en organisaties van verschillende disciplines om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Naar aanleiding van vragen (ingezonden op 28 september 2001) aan de leden Van Ardenne-van der Hoeven en Atsma (beiden CDA) aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat over schadeloosstelling van door extreme wateroverlast getroffen boeren en tuinders is aangegeven op grond van welke overwegingen de Wet Tegemoetkoming Schade indertijd van toepassing is verklaard voor de gebieden die zijn getroffen door de uitzonderlijke regenval in het najaar 1998.

Deze overwegingen luiden als volgt:

- het uitzonderlijk karakter van de gebeurtenis;
- de noodzakelijke gecoördineerde inzet van hulpverleningsorganisaties die de gebruikelijke samenwerking te bovengaat;
- de mate van maatschappelijke ontwrichting;
- het feit dat er sprake was van (dreigende) aantasting van grote materiële belangen.

Door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt aangegeven dat voor de onlangs opgetreden wateroverlast in het Westland niet wordt voldaan aan bovengenoemde criteria en dat derhalve de Wet Tegemoetkoming Schade niet van toepassing is verklaard.

Voorts wordt aangegeven dat de situatie in het Westland niet meer als uitzonderlijk kan worden gekenschetst aangezien zich ook in 1999 een dergelijke vorm van wateroverlast heeft voorgedaan. De conclusie kan worden getrokken dat achteraf de criteria zijn geformuleerd die hebben geleid tot het niet van toepassing verklaren van de wet. Deze criteria staan op gespannen voet met die in de wet zijn opgenomen. Dit leidt tot een voorzichtige conclusie dat sprake is van een sobere toepassing van de wet met een hoger eigen risico voor particulieren en ondernemers van bedrijven. Een bezinning omtrent de toepasbaarheid van deze wet is noodzakelijk.

De regering heeft besloten om een interdepartementale commissie in te stellen die moet onderzoeken of in de toekomst bij dergelijke rampen een beperking van de financiële lasten van het Rijk mogelijk is. Een viertal alternatieven wordt daarbij op haalbaarheid en financiële consequenties geanalyseerd:

- a) de particuliere schadefondsen van weersgevoelige sectoren in het bedrijfsleven;
- b) een publiek fonds voor aanvullende uitkeringen;
- c) het analyseren van de verantwoordelijkheden van de gezamenlijke waterschappen en de vraag of deze verantwoordelijkheden moeten worden uitgebreid tot een financiële tegemoetkoming (door de gezamenlijke waterschappen) in geval van waterschade;
- d) een terughoudende toepassing van de Wet Tegemoetkoming Schade met een hoger eigen risico voor de maatschappij.

3.2.5 Conclusies maatschappelijke trends

Het hoofdstuk over de maatschappelijke trends heeft een beeld gegeven hoe politiek maatschappelijk gedacht wordt over het vergoeden van schade en het aansprakelijk stellen van partijen. Het heeft tevens inzicht gegeven hoe een en ander gecodificeerd is in de wetgeving waarbij de achterliggende filosofie kort is beschreven. Uit die beschrijvingen zijn voorlopige conclusies getrokken. Markant hierbij is dat de verwachtingen van de overheidsinspanningen zijn toegenomen.

Voorlopige conclusies zijn, dat:

- er zware kritiek is over het niet optreden van de overheid bij het handhaven c.q. gedogen bij de vergunningverlening;
- de (strafrechtelijk) vervolgen van de partijen (de overheid) op grond van de beide arresten Pikmeer I en II laat zien dat de Hoge Raad daartoe geen mogelijkheid ziet;
- hierover veel onbegrip bij de samenleving is die vindt dat bij zoveel gebreken de overheid toch aansprakelijk gesteld moet worden;
- het openbaar bestuur de verzoeken om vergoeding van schade ad-hoc (per ramp) beoordeelt.
- de maatschappelijke beelden geven een illustratief beeld hoe aan de ene kant de overheid ondanks haar solidariteit en betrokkenheid zich toch terughoudend opstelt ten aanzien van het vergoeden van schade terwijl aan de andere kant de samenleving roept om meer;
- de overheid ad-hoc de vergoeding van schade wenst te regelen;
- het eigen risico van de burger uitgangspunt blijft voor het overheidshandelen en het denken over schadevergoedingen;
- sociale repercussies voorkomen dienen te worden;
- de omvang van de ramp mede bepalend is of tot schadevergoeding wordt overgegaan;
- er sprake is van een sobere toepassing van de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen en Zware Ongevallen met als gevolg dat particulieren en ondernemers veelal zelf het risico moeten dragen.





Bestuurscultuur en politieke verantwoordelijkheid

Prof. dr. P.W. Tops (hoogleraar bestuurskunde Katholieke Universiteit Brabant) signaleert vijf verschillende soorten van verhandelingen wanneer het gaat om politieke verantwoordelijkheid voor calamiteiten. Allereerst de cultuur-sociologische verhandeling. Daarbij draait het om schuld en boete en om het dragelijk maken van rampen voor de samenleving. Een tweede verhandeling komt van de managementadviseur en is gericht op het leren van een ramp. De staatsrechtelijke verhandeling ziet op de verantwoordelijkheid van bestuurders ten opzichte van volksvertegenwoordigers. In de neo-liberale verhandeling wordt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven benadrukt. De vijfde en laatste verhandeling is postmodern van aard. Hierin wordt uitgegaan van een schuld van allen. Bij al deze verhandelingen komen verschillende begrippen steeds terug: verantwoording afleggen, verantwoordelijkheid nemen, het hebben van vertrouwen. Verantwoording afleggen in het openbaar, betekent motiveren en inzichtelijk maken waarom men heeft gehandeld zoals men heeft gehandeld. Grootste probleem hierbij is of het mogelijk is met de wijsheid van nu, de handelingen van gisteren te beoordelen. Het nemen van verantwoordelijkheid is het zich rekenschap geven van de consequenties van de calamiteit voor de eigen persoon of de organisatie. Die consequentie kan zijn dat de bestuurder aftreedt, maar hij kan ook verantwoordelijk willen zijn voor de benodigde veranderingen. Er is echter ook de symbolische kant van het verhaal: het zuiveringsritueel van aftreden. Voor die symbolische dimensie dient men oog te hebben, maar daarvan dient niet het gevolg te zijn dat men bijna automatisch aftreedt.

Het hebben van vertrouwen is zeer ongrijpbaar, maar is in belangrijke mate bepalend voor de wijze waarop men zijn verantwoordelijkheid kan nemen. Vertrouwen speelt op drie niveaus: het individuele niveau (kan men zich zelf in de spiegel aankijken), het politieke vertrouwen (bestaat vertrouwen bij de volksvertegenwoordigers, waarbij nipte meerderheden niet voldoende zijn) en het maatschappelijke vertrouwen (is de bestuurder nog geloofwaardig). Het aftreden kan maatschappelijk vertrouwen herstellen, maar dat behoeft niet altijd het geval te zijn. Het beeld kan ontstaan dat individuele bestuurders worden geofferd aan het politieke spel.

Niet is van tevoren te voorspellen hoe de afwegingen rond deze begrippen uit zullen vallen. Het gaat om situationele beoordelingen. Daarbij moet men zich ook steeds realiseren dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen verantwoordelijkheid nemen en schuld hebben, zowel in morele als in juridische zin. Naar aanleiding van een calamiteit komt vaak de roep om strengere regels en het einde maken aan onderhandelen en gedogen. De kans op averechtse effecten hiervan is groot. Strengere, mechanische regeltoepassing leidt immers tot het verdwijnen van de eigen, individuele verantwoordelijkheid. Risicomijdend gedrag en daarmee onredelijkheid wordt door mechanische regeltoepassing bevorderd. Een oplossing moet eerder worden gezocht in het ontwikkelen van situationele intelligentie, waarin machtsevenwicht bestaat en persoonlijke verantwoordelijkheid de ruimte krijgt.

Bron: Tijdschrift Milieu en Recht, nr. 7/8 2001

3.3 Aansprakelijkheidsleer

Deze paragraaf verschaft inzicht hoe de wetgeving in het kader van de aansprakelijkheidsleer en het schadevergoedingsrecht is opgezet. Deze kennis is van belang voor het beantwoorden van drie te onderscheiden vragen:

1. hoe ligt de overheidsaansprakelijk in z'n algemeenheid;
2. hoe ligt de overheidsaansprakelijkheid bij rampen;
3. hoe ligt de overheidsaansprakelijkheid bij wateroverlast.

Geconstateerd wordt dat er sprake is van een lappendeken aan wetten en regels; het is dan ook niet eenvoudig om een en ander beknopt te beschrijven. Om enige gevoel te krijgen hoe de overheidsaansprakelijkheid is opgebouwd vormt de jurisprudentie een belangrijke onderdeel van de analyse.

3.3.1 “Kan een overheid aansprakelijk worden gesteld?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden komt in kort bestek aan de orde²:

- Onderscheid in bestuurs- of civielrecht;
- De rechtmatige daad/nadeelcompensatie(regeling);
- De onrechtmatige daad
- Risicoaansprakelijkheid ex artikel 6:174 BW
- Wettelijk schadevergoedingsrecht
- Onzelfstandig schadebesluit
- Zelfstandig schadebesluit
- Strafrechtelijke aansprakelijkheid
- Onderscheid in bestuurs- of civielrecht

Ten aanzien van de aansprakelijkheid van overheden voor schade ten gevolge van rampen (bijv. wateroverlast) dient het volgende onderscheid voor ogen gehouden te worden. Hierbij dient tevens in ogenschouw te worden genomen dat in voorkomende gevallen de aansprakelijkheid van de overheid en de plicht tot schadevergoeding vastgesteld wordt door verschillende soorten rechters, afhankelijk van hun

competentie. Onderscheid wordt hierbij gemaakt in de burgerlijk rechter en de administratieve rechter.

- Bestuursrechtelijke aansprakelijkheid op grond van een verplichting tot het bieden van schadevergoeding (nadeelcompensatie) bij rechtmatig handelen (of nalaten) van de overheid;
- Civielrechtelijke aansprakelijkheid op grond van onrechtmatig handelen (of nalaten) van de overheid of vanwege risicoaansprakelijkheid van de overheid.

Bestuursrechtelijke aansprakelijkheid

Algemene wet bestuursrecht

De overheid heeft naast wetgeving te maken met de zogeheten algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's). Een aantal bekende beginselen is: zorgvuldigheid, willekeur, evenredigheid. Met het in werking treden van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een groot deel van deze beginselen gecodificeerd.

Rechtmatig handelen en nadeelcompensatie

Voor vergoeding van schade als gevolg van rechtmatig optreden van de overheid komt in aanmerking schade die redelijkerwijs niet ten laste van de benadeelde behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet anderszins is verzekerd. Het beginsel van de nadeelcompensatie is in algemene zin terug te vinden in artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze regeling is een codificatie van één van de beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk het evenredigheidsbeginsel.

Wanneer het beginsel van “egalité” niet in acht wordt genomen, is het resultaat een onevenredig zware belasting van de getroffen burger(s). De gedachte is dat deze onevenredigheid in de gevolgen van de overheidsbesluiten of handelingen dient te worden weggenomen door het vergoeden van de schade (onevenredigheid in lastenverdeling tussen verschillende burgers).

Het niet aanbieden van schadevergoeding voor onevenredig zware schade kan leiden tot een besluit of handeling in strijd met het evenredigheidsbeginsel ex artikel 3:4, lid 2, van de Awb (onrechtmatigheid).

² Er is mede gebruik gemaakt van syllabus studiedag Aansprakelijkheid Waterschappen; Erasmus Universiteit





Jurisprudentie

AR, 22 november 1983, AB 1984, 154, Paul Krugerbrug II arrest – schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad c.q. nadeel- of bestuurscompensatie

Civielrechtelijke aansprakelijkheid

Onrechtmatige daad

De basis hiervoor is art. 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW). Dit artikel bepaalt dat hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, verplicht is de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden. Als een onrechtmatige daad wordt aangemerkt:

- een inbreuk op een recht;
- 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.

Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend indien zij te wijten is aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldend opvatting voor zijn rekening komt. Vervolgens dient aan een aantal juridische voorwaarden te worden voldaan. Schade, schuld, toerekenbaarheid, causaliteit en relativiteit spelen hierbij een rol.

Jurisprudentie

Hoge Raad, 27 mei 1988, AB 1988/418 (Veenbroei-arrest)

Risicoaansprakelijkheid op grond van artikel 6:174

Op grond van art. 6:174 BW is de bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen en die daardoor gevaar voor personen en zaken oplevert, aansprakelijk.

Het waterschap is bijvoorbeeld vooralsnog moeilijk via de civielrechtelijke risicoaansprakelijkheid ten aanzien van wateroverlast aan te spreken. De risicoaansprakelijkheid van de publieke beheerder/bezitter van een opstal in de vorm van een dijk, als bedoeld in artikel 6:174 BW, gaat voorzover die het waterstaatkundig functioneren als dijk betreft, op in de aansprakelijkheid van de beheerder voor onrechtmatig handelen bij de uitoefening van zijn overheidszorg als waterkeringsbeheerder.

Het onderscheid tussen “harde” en “natuurlijke” opstellen speelt hierbij een rol. Uit jurisprudentie is gebleken dat “natuurlijke” opstellen als duinen (zachte zeewering) en dijken niet op grond van art. 6:174 een grondslag biedt voor aansprakelijkheidsstelling.

Jurisprudentie

Hoge Raad, 20 oktober 2000 (uitspraak damdoorbraak, aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad)

Wettelijke schadevergoedingsregelingen

Deltaschadewet

1. Wet op de Waterhuishouding (Wwh) ex art. 40
2. Wet op de Ruimtelijke Ordening ex art. 49 (planschade)

Ook op grond van andere regelingen is het verlenen van nadeelcompensatie denkbaar (bijvoorbeeld opgenomen in een Keurbepaling of een aparte verordening).

Onzelfstandig schadebesluit

Wanneer de toekenning van de schadevergoeding deel uitmaakt van het besluit dat schade veroorzaakt en dus plaatsvindt in het kader van de belangenafweging die aan het schadeveroorzakende besluit voorafgaat is er sprake van een onzelfstandig schadebesluit. Een bestuursorgaan loopt het gevaar dat een besluit onrechtmatig wordt bevonden omdat onvoldoende rekening is gehouden met de schadevergoeding.

Jurisprudentie

Hoge Raad, 18 januari 1991, AB, 241, varkensmesters - of swillarrest - (onrechtmatig) besluit waarbij geen voorziening is getroffen terzake onevenredige schade (Leffers-arrest)

Zelfstandig schadebesluit

Recentelijk is in de jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid van het zelfstandig schadebesluit in het bestuursrecht ontstaan. De gedupeerde kan los van een procedure tegen het schadeveroorzakend handelen bij het betreffende bestuursorgaan een verzoek om schadevergoeding indienen.

Jurisprudentie

ABR, 6 mei 1997, Vlodrop arrest - Zelfstandig schade besluit bij **rechtmatig** overheidsoptreden

Strafrechtelijke aansprakelijkheid

Art. 51 van het wetboek van Strafrecht dat handelt over strafbare feiten door rechtspersonen, maakt geen uitzondering voor publiekrechtelijke rechtspersonen als gemeente, provincie en Staat. Die “weerbarstige” materie heeft de wetgever aan de rechter overgelaten. De Hoge Raad heeft dat gedaan in de Pikmeer-zaken.

In het Pikmeer II-arrest wijst de Hoge Raad op de gewijzigde opvattingen met betrekking tot de strafbaarheid van lagere overheden – er moet meer ruimte zijn om tot strafvervolgung te kunnen overgaan. Vervolgung kan, tenzij het gaat om een gedraging die naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuursstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen.

De Hoge Raad overwoog tevens in het Pikmeer II arrest dat met eventueel gewijzigde opvattingen in de maatschappij, de politiek en de doctrine rekening moet worden gehouden.

In relatie tot de rampen in Enschede en Volendam zijn over het straf-

rechtelijk vervolgen van de gemeenten of aldaar werkzame ambtenaren diverse (politieke) uitspraken gedaan en artikelen geschreven. Gebleken is bijvoorbeeld dat de Tweede Kamer in meerderheid van mening is dat ook de centrale overheid vervolgd moet kunnen worden.

Conclusie met betrekking tot de immuniteiten van de overheid

- Het antwoord is noch eenvoudig noch eenduidig te geven; de wetgeving is een lappendeken – jurisprudentie geeft hierin wel een duidelijke rode draad aan;
- Het aansprakelijk stellen van de overheid in z'n algemeenheid is toegenomen. De samenleving is daartoe veel sneller geneigd;
- De grenzen van de overheidsaansprakelijkheid worden ruimer gesteld. In veel meer gevallen dat vroeger acht de rechter de overheid aansprakelijk en is er recht op schadevergoeding;
- De positie van de rechter is versterkt ten opzichte van het openbaar bestuur. Analoog aan de woorden van Huijgen³: “De sluizen naar de aansprakelijkheid van de overheid staan heden ten dage wijd open”.
- Het behoeft geen betoog dat er na de gebeurtenissen in Enschede en Volendam wederom een omslag heeft plaatsgevonden in het denken over de strafrechtelijke aanpak van overheden.

3.3.2 Aansprakelijkheid van de overheid bij rampen

Inleiding

Uit het rapport “Schurende Ketens” is gebleken bij de vraag of een overheid aansprakelijk gesteld kan worden een onderscheid te maken in:

- rampen waarbij het overheidshandelen voorwaarde is geweest voor het ontstaan van schade.
- rampen waarbij dit niet het geval is geweest.

Als we ons richten op de rampen waarbij het overheidshandelen voor-

³ W.G. Huijgen, Enkele hoofdlijnen inzake de voortschrijdende ontwikkeling van de overheidsaansprakelijkheid, NTB 1993





waarde is geweest voor het ontstaan van schade is er nog een verschil of dit handelen direct oorzaak is geweest voor het ontstaan van de rampschade of dat de rampschade door de overheid is veroorzaakt tijdens het bestrijden van de gevolgen van de ramp.

Indien de overheid de rampschade veroorzaakt of onzorgvuldig handelt bij het bestrijden van de gevolgen van een ramp kan zij aansprakelijk gesteld worden op grond van art. 6:162 BW of op 6:174 BW (risicoaansprakelijkheden).

Immunititeit van de overheid

Indien de overheid wel zorgvuldig maar desondanks schade berokkent aan derden dan kan zij aansprakelijk gesteld worden indien de schade onevenredig is. Hiervoor wordt verwezen naar het eerder genoemde Leffers-arrest. Er lijkt hierbij geen onderscheid gemaakt te worden in het handelen van de overheid uit nood of ten gevolge van een bewuste (beleids)keuze.

3.3.3 Aansprakelijkheid van de overheid bij wateroverlast

Inleiding

Wateroverlast kan zich op verschillende manieren en in allerlei vormen voordoen. Schade kan ontstaan bij te veel water of juist te weinig.

Ten gevolge van calamiteuze hoogwaters kunnen verschillende schades ontstaan. Overstromingsschade wordt wel onderscheiden in de directe schade en de gevolgschade door de overstroming.

Als gevolg van zeespiegelrijzing:

- treedt verlies op aan recreatiewaarde op het strand omdat het strand smaller wordt;
- ontstaat er onveiligheid op het strand en vooroever;

Als gevolg van zware storm en/of (zeer) hoogwater:

- treedt zandschade op door verstuiving;
- schade of verlies aan strandtenten;
- schade of verlies bebouwing in afslagzone;
- wateroverlast op de boulevard;

Andere schadeposten waarmee rekening moet worden gehouden bij watersnood zijn:

- kosten van evacuatie en repatriëring
- kosten die gemaakt zijn ter voorkomen en voor herstel van schade

Aansprakelijkheid waterschappen

Het waterschap heeft bij wateroverlast en hoogwaters een zorgplicht. In de loop der jaren heeft zich de nodige literatuur en jurisprudentie gevormd over aansprakelijkheid van waterschappen voor schade ten gevolge van wateroverlast. Alhoewel de verschillende uitspraken niet zonder meer met elkaar vergeleken kunnen worden - de feitelijke omstandigheden zijn daarvoor vaak te divers - lijkt daar niettemin een zekere lijn in te ontdekken.

Deze lijn houdt in dat het waterschap in beginsel **niet aansprakelijk** is voor schade ten gevolge van wateroverlast, tenzij het waterschap aantoonbaar tekort is geschoten in de op hem rustende verantwoordelijkheid.

Het waterschap dient de hem opgedragen taken zorgvuldig uit te voeren (zorgplicht).

Belangrijk is derhalve de vraag wanneer het waterschap verwijtbaar tekort is geschoten bij de uitoefening van zijn taak.

Jurisprudentie

De reikwijdte van de zorgplicht van het waterschap wordt blijkens een arrest van de Hoge Raad (HR 9 oktober 1981, AB 1982 **Bargerbeek – Juurlink**) meer bepaald door factoren als:

- de aard en de omvang van de onderhoudsplicht (reglement, keur, legger);
- de kwetsbaarheid van het gebied voor wateroverlast;
- de middelen die het waterschap ter beschikking staan;
- medeveroorzaking door de eigenaar of gebruiker van de grond.

Binnen een zekere marge heeft het waterschap volgens de Hoge Raad de beleidsvrijheid te bepalen welke betekenis aan bovenstaande factoren in een gegeven geval dient te worden toegekend. Hieruit kan worden afgeleid dat de burgerlijke rechter de uitoefening van deze beleidsvrijheid marginaal zal toetsen. De door de Hoge Raad genoem-

de factoren betreffen overigens geen limitatieve opsomming.

In een recent arrest inzake de aansprakelijkheid van het waterschap voor schade door te hoog water heeft de Hoge Raad ten aanzien van de zorgplicht van het waterschap een andere invalshoek gekozen. De Hoge Raad stelt dat de zorgplicht van het waterschap jegens de ingelanden onder meer met zich meebrengt dat indien een klacht bij het waterschap binnenkomt over het waterpeil het waterschap **“ade-
quaat”** op deze klacht dient te reageren. Het waterschap reageert adequaat op een klacht door een onderzoek in te stellen en zo nodig, afhankelijk van de onderzoeksuitkomst, de noodzakelijke en mogelijke maatregelen te treffen. Het waterschap komt in deze situatie een zekere beleidsvrijheid toe. Het niet “adequaat reageren” kan dus leiden tot een verwijtbare tekortkoming in de zorgplicht van het waterschap en daarmee tot een vergrote aansprakelijkheid voor de ontstane schade.

Westfriesland, Hoge Raad,

Op basis van uitspraken van de Hoge Raad kan de conclusie worden getrokken dat een deskundigenonderzoek dient plaats te vinden wat betreft de vraag inzake het zorgvuldig handelen.

Zie in dit kader Waterschap De Vechtlanden / Otter c.s., Hoge Raad 7 januari 1994, NJ 1994 alsmede Waterschap de Markgronden/Franken, Hoge Raad 8 mei 1992, Rv/dW 1992.

Verder bevestigt de Hoge Raad uitdrukkelijk dat een zekere mate van beleidsvrijheid aan een waterschap niet kan worden ontzegd.

Conclusies aansprakelijkheid overheden

- Civielrechtelijke aansprakelijkheid van het waterschap kan ontstaan op grond van onrechtmatig handelen ex art. 6:162 BW of op grond van risicoaansprakelijkheid ex art. 6:174 BW.
- Bestuursrechtelijke aansprakelijkheid bij rechtmatig handelen van het waterschap kan ontstaan vanwege een verplichting tot het bieden van nadeelcompensatie.
- In beginsel geldt dat overheden niet aansprakelijk zijn voor de wateroverlast en hoogwaters zolang die overheid niet aantoonbaar tekort is geschoten (is de schuld toe te rekenen of is er sprake van nalatigheid)
- Een bestuursorgaan loopt het risico dat een besluit onrechtmatig

wordt bevonden wanneer onvoldoende rekening wordt gehouden met de schadeaspecten. Een gedupeerde kan los van een procedure tegen het schadeveroorzakende besluit en of handelen van het waterschap een zelfstandig schadebesluit afdwingen.

- Waterschappen kunnen door middel van een nadeelcompensatieregeling voorkomen dat besluiten door de rechter worden vernietigd op grond van procedurele eisen inzake de schadevergoeding.
- De zorgplicht van het waterschap bij de hem opgedragen taken wordt bepaald door aard en omvang van de onderhoudsplicht, de kwetsbaarheid van het gebied, de beschikbare middelen, medeveroorzaking door getroffen en de bestaande beleidsvrijheid van het waterschap.
- Het civiele aansprakelijkheidsrecht biedt beperkte mogelijkheden tot schadeverhaal in verband met wateroverlast / watersnood.
- Ten aanzien van het vergoeden van schade is de overheid slechts in beperkte mate verplicht deze te vergoeden. De beslissing om wel te vergoeden is gebaseerd op politieke en morele overwegingen. De grondslag hiervoor is te vinden in art. 21 Grondwet dat de overheid de zorg voor de bewoonbaarheid in het land oplegt en anderzijds de solidariteit van het Nederlandse volk tegenover degenen die door een ramp of zwaar ongeval worden getroffen.





4. De verzekeraarbaarheid van schade en andere vormen voor het vergoeden van schade

4.1 Inleiding

Op verzoek van de commissie Waterbeheer 21ste eeuw is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om waterrisico's (overstromingsrisico's) te verzekeren. Het onderzoek is uitgevoerd door HKV ^{lijn in water}. De aanleiding voor dit onderzoek vormt de schade die is opgetreden tijdens de extreme neerslaggebeurtenissen in het najaar van 1998. Een deel van de schade is vergoed door de rijksoverheid. Het rijk is echter van mening dat zij juist niet het merendeel van de schade moet vergoeden en is van mening dat de risico's van wateroverlast door andere partijen moet worden gedragen. Bij andere risico's als brand en verkeersongevallen speelt zij immers ook geen rol van betekenis.

Uit het onderzoek is geconstateerd dat wateroverlast te typeren is als een "hybride" calamiteit: een combinatie van extreme natuurlijke processen en menselijke ingrepen. De omvang van de schade is immers in hoge mate bepaald door de inrichting en de staat van de waterhuishouding en het beleid inzake ruimtelijke ordening in Nederland. En daaraan voorafgaand zijn beleidskeuzen gemaakt op grond van de algemene democratie.

Hoe er ook beschermd wordt tegen wateroverlast, er blijven altijd restrisico's aanwezig. De vraag is vervolgens hoe maatschappelijk met het restrisico omgegaan wordt en voor wiens rekening de schade komt.

Gelet op bovenstaande zijn er twee posities te onderkennen:

1. nemen we aan dat het menselijk handelen zwaar heeft gewogen dan gaat het bij de beoordeling van de aansprakelijkheid van de overheid om een beoordeling van de vraag in welke mate sprake is van nalatigheid of onvolkomenheden in het bestuurlijk handelen;
2. nemen we echter aan dat de schade (merendeel) is veroorzaakt door natuurgeweld dan geldt altijd: de schade is niet louter en alleen ontstaan door natuurgeweld.

4.2 Verzekeren van waterrisico's

Een van de belangrijkste *conclusies* uit dit onderzoek ten aanzien van het verzekeren van schade is dat zonder de steun en de betrokkenheid van de overheid geen enkele grootschalige verzekering of regeling van schade door wateroverlast haalbaar lijkt.

In dit verband wordt tevens de *aanbeveling* gedaan om via marktwerking met deelneming van herverzekeringsbedrijven een en ander te realiseren. Voor elk type risico dienen dan aparte afspraken gemaakt te worden. Overigens lijkt in verband met anti-selectieproblemen een verzekering van de grote risico's (waaronder primaire waterkering en boezemkaden) alleen haalbaar indien deze door de overheid afgesloten wordt.

Als aanvulling op het verzekeren van waterrisico's kan worden gesteld dat het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat schade door zeewater veroorzaakt (al dan niet door het doorbreken van de waterkering) binnen de reguliere polisuitsluiting valt. Schade door zeewater is niet standaard meeverzekerd.

4.3 Fondsvorming door overheid

Ook deze vorm is onderwerp van bovengenoemd onderzoek geweest. Gesteld wordt dat in 1995 door de overheid een voorstel is geformuleerd een fonds te vormen ten behoeve van schadevergoedingen aan gedupeerden. De overheid en het verbond van verzekeraars zouden vertegenwoordigd zijn in het bestuur. De Raad van State heeft echter dit voorstel in december 1995 beoordeeld als zijnde niet acceptabel. Het belangrijkste argument was dat er geen plaats was voor privaatrechtelijk te organiseren solidariteit en dat burgers zich bij de overheid moesten melden in geval van schade.

Ten aanzien van deze variant wordt de aanbeveling gedaan dat een overheidsfonds ingesteld kan worden voor zoveel mogelijk verschillende overstromingsrisico's (primaire waterkeringen en boezemkaden etc.) maar eventueel ook bij andere rampen en zware ongevallen. De omvang en financiering van het fonds dient nader te worden vastgesteld

De rapportage was daarnaast vooral gericht op het onderzoeken van mogelijkheden om waterrisico's te verzekeren. Deze alternatieven van schadevergoeding (zoals is genoemd fondsvorming of verzekeren) zullen nog nader uitgewerkt dienen te worden.

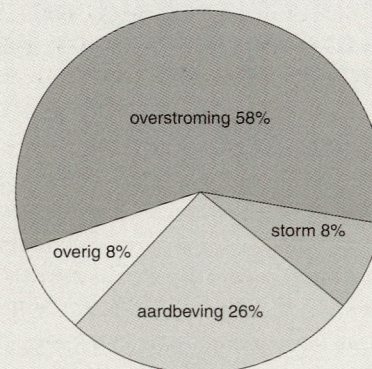
Vergelijking met andere risico's:

Het bepalen van risico's van overstromingen maakt het mogelijk deze risico's te vergelijken met andere maatschappelijke risico's. Het ministerie van VROM heeft voor vergunningverlening van (chemische) installaties een normeringssysteem ontwikkeld voor aantallen slachtoffers met als centrale elementen het 'individueel risico' en het 'groepsrisico'. Vanuit een nationale optiek zijn voorwaarden opgesteld waaraan de nieuwe installaties moeten voldoen. Onderdeel van het systeem is tevens een gestandaardiseerde berekeningsmethode, om te voorkomen dat elke ondernemer zijn eigen berekening maakt.

Vergelijking van risico's is belangrijk omdat het inzichtelijk maakt welke risico's maatschappelijk acceptabel zijn, en op welke manier risico's gereduceerd kunnen worden. Bij het ontbreken van een dergelijk beleid, of het niet handhaven van bestaand beleid, vervalt men al gauw in kretologie als 'dat nooit meer'. Hierbij is een opvallend, rationeel nauwelijks te verklaren verschil te constateren tussen de 'alledaagse ongevallen' en 'ramp-ongevallen'. Immers, enkele tientallen doden in Enschede (vuurwerkramp) en Volendam (cafébrand) hebben veel meer impact dat de ruim 1000 doden die jaarlijks in het verkeer vallen.

Naast de economische invalshoek is een belangrijk winstpunt voor de overstromingsrisico benadering dat het de kans op verdrinking expliciet maakt, en daardoor kan dit risico vergeleken worden met andere risico's. De recente gebeurtenissen rondom het MKZ beleidsdrama laat zien dat de 'persoonlijke' gevolgen van rampen wellicht veel meer nadruk moet hebben dan de economische invalshoek.

Wereldwijd geldt dat het aantal slachtoffers ten gevolge van overstromingen verreweg het grootste aantal is in de categorie natuurrampen. In figuur 2 is een indicatie opgenomen van het aantal slachtoffers door natuuroverstromingen gedurende de periode 1988-1997.



Percentage slachtoffers bij wereldwijde natuurrampen gedurende de periode 1988-1997. Totaal circa 390.000 slachtoffers bij 5750 natuurrampen, en 225.000 slachtoffers bij 1800 overstromingen. De overstroming met het grootste aantal slachtoffers was in 1998 in India/Nepal/Bangladesh, waarbij circa 5000 slachtoffers vielen. Bron: Munich Re, zie Loster, 2000.

4.4 Fondsvorming door particulieren

Naast het stimuleren van fondsvorming door de overheid bestaat ook de mogelijkheid dat particulieren een schadefonds in het leven roepen. Bekende voorbeelden zijn het calamiteitenfonds dat door de organisatie van reisbureaus in het leven is geroepen en het schadefonds voor glastuinbouwbedrijven (De Hagelunie). Bij laatstgenoemd fonds is sprake van een op vrijwillige basis afgesloten collectieve verzekering tegen schade van glasbreuk als gevolg van storm en neerslag.

Onlangs is door de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland het initiatief genomen om een collectieve verzekering in te stellen om gewaschade in de land- en tuinbouw als gevolg van extreme weersomstandigheden te vergoeden. Tot op heden blijkt schade aan gewassen als gevolg van extreme neerslag, droogte of vorst niet valt te verzekeren vanwege de grote onzekerheden wat betreft de mogelijke omvang van schade en de periodiciteit van voorkomen van extreme weersituaties. De landbouwsector wil zich garant stellen voor een schadebedrag van maximaal 150 miljoen gulden per gebeurtenis. Het Rijk daarentegen wil pas een aanvullende vergoeding overwegen indien sprake is van een schadebedrag per gebeurtenis van boven de 600 miljoen gulden.





Het kabinet stelt zich in deze discussie zeer terughoud op. De Tweede Kamer ziet helemaal geen heil in een dergelijke ontwikkeling waarbij de overheid zich garant stelt voor uitkering van schade. De discussie tussen de land- en tuinbouworganisaties en het Rijk is ingegeven door het schijnbaar willekeurig beleid in het kader van het al of niet van toepassing verklaren van de Wet Tegemoetkoming Schade in het licht van de wateroverlast in het Westland.

Risico-verzekering

In de nasleep van de terreuraanslagen in Amerika is duidelijk geworden dat grote herverzekeraars nagenoeg bankroet zijn geraakt doordat grote geldbedragen moesten worden uitgekeerd. Het dreigende faillissement van de herverzekeraars leidde tot de malaise voor het vliegverkeer. Molestverzekeringen werden ingetrokken omdat het vergrote risico voor terreuraanslagen qua dekking kon worden gegarandeerd: vliegtuigen dreigden hierdoor aan de grond te blijven staan met alle gevolgen van dien. Uiteindelijk heeft de Europese Unie zich borg gesteld om eventuele schade als gevolg van terreuraanslagen te vergoeden. Na deze garantieverklaring konden de vliegmaatschappijen alsnog hun verplichtingen nakomen.

4.5 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de overheid enerzijds en burgers en ondernemers anderzijds niet duidelijk is. Er wordt van de zijde van de overheid veelal ad-hoc geopereerd hetgeen een voor de maatschappij chaotisch beeld oplevert. Doordat van overheidszijde onvoldoende bakens worden gezet wat betreft de verantwoordelijkheid omtrent de uitoefening van de overheidstaak wordt teveel ruimte gelaten voor willekeur waardoor diverse groeperingen in de maatschappij zich achtergesteld voelen ten opzichte van andere groeperingen. De overheid zou wat dat betreft wat bedachtzamer moeten optreden en duidelijk moet aangeven waar de scheidslijn van verantwoordelijkheden ligt. Andere vormen van het vergoeden van schade zullen zowel qua verzekeren van waterrisico's als qua fondsvorming nader uitgewerkt dienen te worden.





5. Resultaten van de interviews met betrokken overheden

5.1 Inleiding

Per geconsulteerde overheid is een samenvatting van het interview opgenomen.

5.2 Waterschappen

De waterschappen geven aan dat bij de verlening van bouwvergunningen de instandhouding van de zeewerende duinregel centraal staat. Daarbij wordt nagegaan of door de bouwactiviteit de bescherming (standszekerheid) van de zeewering in het gedrang komt. In feite is sprake van een zeer beperkte waterstaatkundige toets. Gezien de beperkte reikwijdte van deze toets zijn onvoldoende argumenten aanwezig om bebouwing op en zeewaarts van de waterkerende duinregel tegen te gaan. Te meer daar sprake is van bebouwing die krachtens het vigerende bestemmingsplan is toegestaan. Meestal kan het waterstaatsbelang door middel van het stellen van voorwaarden in de vergunning op afdoende wijze worden veiliggesteld. Het in bestemmingsplannen opnemen van de strook met een waterstaatkundige bestemming geeft geen waarborg voor het tegen gaan van bebouwingscontouren in de zeereep. De waterstaatkundige bestemming is nevens geschikt aan die van de bestemming stedelijk gebied. Aangezien gemeenten en waterschappen in de gedeconcentreerde overheidsorganisatie gelijkwaardig zijn aan elkaar zullen afwegingen met betrekking tot veiligheid en andere belangen op provinciaal en/of Rijksniveau moeten plaatsvinden.

De afstemming met de gemeenten verliep in het verleden moeizaam. De waterschappen werden geconfronteerd met reeds verleende bouwvergunningen van gemeenten. Het alsnog ongedaan maken van voor de waterkering schadelijke gevolgen die door het stichten van gebouwen worden betrokken vergde veel bestuurlijk-diplomatiek inspanning. De laatste jaren is de onderlinge afstemming tussen gemeenten en waterschappen aanmerkelijk verbeterd. Zo wordt ten aanzien van de bestemmingsplannen als bouwplannen vooraf overleg gevoerd hetgeen de ordening van het bouwen op zeeweringen in goede banen leidt. De waterschappen ontberen een wettelijk instrument om

indien ruimtelijk de zeewering vrij van bebouwing dient te blijven om een adequaat zeeweringsbeleid te voeren en bebouwing te weren. Het waterstaatsbelang delft bij de finale ruimtelijke afweging het onderspit.

De waterschappen voelen zich niet verantwoordelijk voor de bescherming van bebouwing die zich op de zeewerende waterkering en zeewaarts daarvan bevindt. Een en ander valt buiten het bestek van de taak voor de zorg voor de waterkering. Er bestaat derhalve geen verplichting om gebouwen die zich op de waterkering en zeewaarts daarvan bevinden uit oogpunt van waterstaatkundige veiligheid te beschermen. Indien een dergelijke taak door waterschappen moet worden vervuld dan zal dit wettelijk moeten worden vastgelegd. De waterschappen zijn voornemens om in een beleidsplan een landwaartse strook op te nemen ten behoeve van de noodzakelijke verzwaaring van de zeewering en het bouwbeleid ten aanzien van de zeewering nader vast te leggen. Daarnaast zullen de waterschappen een beheersregister vaststellen waarin de diverse in de zeewering te onderscheiden zones zijn opgenomen. Daarbij zal in ieder geval de waterkerende duinregel en de zogenaamde afslagzone van de zeewering worden weergegeven. Deze zones zullen hun doorwerking moeten verkrijgen in het gemeentelijke bestemmingsplan zodat duidelijk inzicht wordt verschaft welke veiligheid de kustbewoners wordt gegarandeerd en welke consequenties zijn verbonden aan het wonen in dergelijke zones.

5.3 Gemeenten

De gemeenten ervaren de zeewering als fundament voor onder meer de ruimtelijke stedenbouwkundige ontwikkeling en verbetering van de verblijfsrecreatie. Aan de uitgifte van gronden ten behoeven van de exploitatie van diverse stedenbouwkundige projecten wordt dan ook het primaat gegeven. Het economisch belang voor de gemeente speelt hierbij een betekende rol. De functie van de zeewering zelf als waterkering wordt nauwelijks bij de planopzet van dergelijke projecten in beschouwing genomen bij finale besluiten tot vaststelling van bestemmingsplannen. De behartiging van de zorg voor de waterkering wordt als afzonderlijk taakonderdeel gezien welke door een waterschap moet worden behartigd. Het opnemen van een strook met een bestemming waterstaatkundige doeleinden vormt in de praktijk

geen beletsel voor de ontwikkeling van stedenbouwkundige plannen. Mede ingegeven door de hoge rivierafvoeren in 1993 en 1995 en de periode van extreme neerslag in 1998 is de bewustwording in gang gezet dat niet ongestraft in de zeewering gebouwd kan worden. Deze bewustwording heeft ertoe geleid dat gemeenten en waterschappen de laatste jaren meer overleg voeren. Overigens blijken aan de waterschappen bij de beoordeling of gebouwd kan worden een leidende rol gegeven: indien het waterschap een bouwvergunning uit oogpunt van veiligheid van de waterkering afwijst zal de gemeente in navolging daarvan de bouwaanvraag eveneens afwijzen.

Opvallend is dat hoewel waterschappen een zekere normstelling aanhouden voor het onder voorwaarden toestaan van bebouwing dit niet door gemeente in het kader van het stellen van voorschriften krachtens Bouwbesluit één op één wordt overgenomen. De gemeenten achten het niet tot eigen verantwoordelijkheid om in verband met veiligheid van de standzekerheid van woningen eisen te stellen voor het bouwen in waterkeringen.

Bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen zullen de gemeenten eveneens gehouden zijn om de veiligheid met betrekking tot de bescherming van de inwoners tegen hoge zeestanden in acht moeten nemen. Dit gebeurt zoals hiervoor uiteengezet nog nauwelijks. Er leeft niet het besef dat bebouwing in de afslagzone van de zeewering bij zware storm risico loopt. Gemeenten gaan ervan uit dat bebouwing op de waterkering zelf en in de afslagzone dezelfde veiligheid wordt geboden als die van het achterland dat door de zeewering wordt beschermd. De gemeente voelt zich niet verantwoordelijk voor de bescherming van de bebouwing op en zeewaarts van de waterkering. Rijkswaterstaat en de waterschappen zullen hiervoor verantwoordelijk gesteld moeten worden. De gemeenten achten het wel zinvol om de risico's van wonen in de afslagzone in beeld te brengen. Het resultaat van een risicoanalyse zou dan in het bestemmingsplan een nadere vertaling moeten vinden.

Voor de strandrecreatie en het toestaan van strandpaviljoens op het strand worden de laatste jaren beleidsplannen ontwikkeld met het oog op de openbare orde en veiligheid. Bovendien worden deze plannen gehanteerd om de bouw van strandpaviljoens aan banden te leggen en per strandovergang een zekere evenredige bezetting op het strand te bewerkstelligen. Bij de bouwvergunning van deze paviljoens

wordt uitdrukkelijk aangegeven dat schade als gevolg van storm voor rekening van de exploitant van de paviljoens. De situering van de strandpaviljoens wordt in overleg met de waterschappen nader invulling gegeven.

5.4 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat acht zich niet verantwoordelijk voor de bescherming van bebouwing in de afslagzone van de zandige kust. De risico's die eigenaars van gebouwen kunnen lopen als gevolg van kustafslag dienen nader te worden aangegeven. In beginsel zullen de eigenaars zelf de schade die als gevolg van kustafslag wordt geleden te dragen. Naar verwachting zal de Wet Tegemoetkoming Schade in geval de kust wordt getroffen door een uitzonderlijk zware storm ook voor zoutwaterschade van toepassing worden verklaard. Deze gevolgtrekking is gebaseerd op het van toepassing verklaren van de wet ten tijde van de ontstane schade als gevolg van de hoge rivierafvoeren in 1993 en 1995 en die als gevolg van de extreme neerslag in september en oktober 1998.

(Overigens is het garant stellen van een tegemoetkoming in schade intern bij Rijkswaterstaat nog onderwerp van discussie).

Rijkswaterstaat propageert dat de risico's die worden gelopen in de afslagzone van de kust nader moeten worden aangegeven. Rijkswaterstaat acht het noodzakelijk om analoog aan de uiterwaarden in het rivierengebied voor de afslagzone een normstelling in het leven te roepen. Op deze wijze kan een veiligheidsgradatie voor de kuststrook worden geïntroduceerd waarbij bijvoorbeeld de afslag met een frequentie van voorkomen van eenmaal in de 500 jaar en eenmaal in de 1250 jaar binnen de afslagzone zeewaarts van de waterkerende duinregel nader wordt aangeduid. Deze verschillende zones dienen zowel in het streekplan als het bestemmingsplan te worden vermeld. Door middel van deze zonering kunnen de risico's die worden gelopen binnen de zeewering beter inzichtelijk worden gemaakt. Voorts kan hieraan een nuancering van het veiligheidsbeleid worden verbonden waarbij de overheid aangeeft tot welk niveau de veiligheid wordt gegarandeerd. In de eerste zone loopt de eigenaar een groter risico dan eigenaars in de daarop volgende zone. Het risico in de eerst genoemde zone zal in belangrijke mate door de





eigenaar zelf moeten worden gedragen. Eigenaars van gebouwen in de daarop volgende zone zullen zelf minder risico kunnen dragen omdat de extremiteit toeneemt. Op deze wijze kan de omvang van de schade alsmede de risicovraag tussen overheid en particulieren nader worden begrensd. Een wettelijke regeling acht het Rijk in dit stadium nog prematuur. Het onderzoek (=project "Kustbewust") dat thans in het kader van de derde Kustnota is gestart zal worden afgewacht. Ook het onderzoek van de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland kan in de discussie welk risico redelijkerwijs door de overheid moet worden gedragen een belangrijke bijdrage leveren.

Het hanteren van normen voor de afslagzone is in beginsel een taak van de provincies. Per kustvak kunnen telkens andere belangen een rol spelen waarbij een differentiatie in normering van toepassing kan zijn hetgeen bij uitstrek op streekplanniveau nadere invulling moet verkrijgen: hierbij wordt vooral gedacht aan het trekken van rode contouren en het stellen van restricties met betrekking tot het toelaten van bebouwing in de kuststrook.

Wat betreft de aansprakelijkheidsstelling van de Rijksoverheid wordt aangegeven dat de overheid nimmer aansprakelijk gesteld kan worden: in dit verband wordt verwezen naar de evaluatie van de vuurwerkramp te Enschede en de cafébrand in Volendam. Er zijn geen termen aanwezig indien als gevolg van kustafslag schade wordt toegebracht aan gebouwen de overheid hiervoor aansprakelijk te stellen.

5.5 Provincies

De provincies hechten eraan om de risico's voor de zandige kust nader aan te geven. Bewustwording van de risico's die worden gelopen bij kustafslag zijn onderbelicht gebleven. Tegen de achtergrond van het advies van de Commissie Waterbeheer 21 eeuw kunnen dergelijke risico's niet meer onbenoemd blijven nu blijkt dat als gevolg van klimaatverandering de zeespiegel in de toekomst zal rijzen en de intensiteit van stormen zal toenemen. Het aangeven van de risico's door middel van een zonering waarbij afslaglijnen bij een zekere kans van voorkomen worden aangegeven zinvol geacht. Met de introductie van dergelijke afslaglijnen zal tevens de verantwoordelijkheid van de overheden duidelijk bepaald moeten worden. De waterkerende duinregel als de zeewaarts daarvan gelegen afslaglijnen dienen zowel

in het streekplan als het bestemmingsplan een doorwerking te krijgen. Aanscherping van verantwoordelijkheid van de overheid vergt dat op indringende wijze in de meest brede zin met de kustbewoners over dit vraagstuk wordt gecommuniceerd. In beginsel wordt gedacht aan een vorm van verantwoordelijkheid waarbij het ondernemers risico vanaf waterlijn gerekend in landwaartse richting de verantwoordelijkheid van de overheid toeneemt en die van de eigenaar afneemt. De verhouding zal op basis van financieel-economische aspecten en veiligheid van de zeewering moeten worden bepaald. Gezien het feit dat de veranderingen in de toekomst langs de weg van de geleidelijk zich zullen voltrekken dient een duidelijk planologisch beleid te worden geconcipeerd: de provincies zijn voorstander van facetplan dat zich uitstrekt tot de kuststrook.

5.6 Conclusies op basis van de gehouden interviews

- In het kader van de vaststelling van ruimtelijke ordeningsplannen heeft de veiligheid van het achterland tegen hoge zeestanden zich uitsluitend beperkt tot consolidatie van de bestaande waterkerende duinregel. Daarbij is op geen enkele wijze aandacht gegeven aan het feit dat bij een zandige kust sprake is van kustafslag welke gepaard gaat met schade aan bebouwing.
- In het algemeen bestaat verschil van inzicht tussen waterschappen en gemeenten omtrent de beveiliging tegen hoge zeestanden: gemeenten gaan ervan uit dat voor de gehele zeewering een zelfde veiligheidsnorm wordt gehanteerd als die van de dijkkring die door de zeewering wordt beschermd. Dit is uit oogpunt van het beheer van de zeewering een misvatting die tot veel verwarring heeft geleid met betrekking tot de taak en reikwijdte van de bevoegdheden van de waterschappen bij de uitoefening van de zorg voor de waterkering. Het waterstaatsbelang is daardoor op onevenwichtige wijze ingebed bij de uiteindelijke vaststelling van ruimtelijke plannen.
- Tussen gemeente en waterschap vindt onvoldoende afstemming plaats wat betreft het toekennen van de bestemming van bebouwing in de zeereep. Dit is toe te schrijven aan het ontbreken van een duidelijk provinciaal beleid met betrekking tot het bestemmen van de zeewering.
- Geen van de overheden van algemeen bestuur acht zich verantwoordelijk voor de bescherming van de bebouwing die zich in de

- afslagzone bevindt. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat alle betrokken overheden – met uitzondering van waterschappen – de condities hebben geschapen om de duinen met gebouwen te bezetten. Op geen enkele wijze zijn de kustbewoners op de risico's en gevolgen gewezen die een storm teweege kan brengen en de omvang van kustafslag die een dergelijke storm veroorzaakt.
- De verzekeringsmogelijkheid voor particulieren en bedrijven tegen het risico van materiele schade aan opstallen en inboedels ten gevolge van zoutwaterschade is niet geregeld. De uitgangspunten en de wijze van dekking van de materiele schade zijn nog niet nader verkend.
 - Door de zeereep met bebouwing te bezetten is de verzwaaring van de waterkerende duinregel in ernstige mate bemoeilijkt. Echter wordt zowel in de waterschapsomslag als bij de vaststelling van het tarief van de onroerend zaakbelasting van de kustgemeenten geen onderscheid gemaakt tussen woningen die door de zeewering worden beschermd en die op en in de zeewering zelf zijn gelegen. Doordat in de belastingaanslag van zowel gemeente als waterschap geen differentiatie wordt aangehouden wordt verwacht dat een zelfde beschermingsniveau in beide situaties aan de orde is.
 - Het profijt welke gebouwen en bedrijven genieten – onderzoek naar het verschil tussen de economische waarden van gelijkwaardige gebouwen buiten de zeereep ten opzichte van die op en in de zeereep – heeft niet geleid tot instelling van een bijzondere baatbelasting waarvan de opbrengst wordt aangewend voor een fonds ter dekking van schade als gevolg van kustafslag.

Geïnterviewde personen

Jeannette Kluit en Pieter-Jan Hofman hebben met onderstaande organisaties interviews gehouden:

Gemeente Katwijk; heren Kreuger en Kuit op 16 februari 2001

Unie van Waterschappen; de heer J. Poortvliet op 19 februari 2001

Hoogheemraadschap Delfland; de heer J. v.d. Kolff op 21 februari 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, centrale directie juridische zaken; de heren A. Driesprong en P. Jong op 22 februari 2001

Hoogheemraadschap van Rijnland; de heren P. van den Berg en C. van der Vlist op 26 februari 2001

Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen; mevrouw C. Maas op 1 maart 2001

HVK lijn in water; de heer M. Kok op 22 juni 2001





6. Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies per hoofdstuk opgesomd. Op basis van deze conclusies worden aanbevelingen voor nu en de toekomst gedaan. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 7

6.1 Bestuurlijke organisatie

Taken, bevoegdheden en beleid

1. De taken en bevoegdheden van de rijksoverheid zijn verdeeld over verschillende departementen te weten Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
2. De taken en bevoegdheden van de provincies zijn wel geconcentreerd bij één bestuurslaag, namelijk de Provincie
3. De taken en bevoegdheden van de gemeenten en waterschappen zijn weer gescheiden; gemeenten hebben onder meer taken op het terrein van de ruimtelijke ordening terwijl waterschappen taken verrichten op het terrein van de waterstaat.
4. Er is een “versnipperd” bestuursstelsel van bevoegdheden en taken; wat ontbreekt is een bestuursorgaan die de eindregie c.q. eindverantwoordelijkheid heeft.
5. De vier bestuursorganen opereren ieder - op basis van hun wettelijke taken - vanuit hun eigen beleidsveld waardoor onvoldoende doorwerking van beleid plaatsvindt; de beleidsontwikkeling vindt nog sectoraal plaats.
6. Als het opstellen van het streekplan en het preventieve provinciale goedkeuringsrecht als belangrijke instrumenten voor de huidige noodzakelijke doorwerking vervallen dan zal ingespeeld moeten worden op het nieuwe instrumentarium.
7. Het is zaak om de integratie van de besluitvorming tijdig te bewerkstelligen. Een interactieve rol van de provincie zal de afstemming rondom de verbeteringsplannen van waterkeringen bevorderen en de stimulans tot een gemeenschappelijk verantwoordelijkheid voor het slagen van het project vergroten.
8. Het besluit om buitendijks te bouwen kan nooit plaatsvinden zonder toestemming van de algemene democratie (provincie-gemeenten). Er moet worden toegewerkt naar een betere afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening.

9. Indien de fundamentele herziening van de WRO zijn intrede doet, zal ook met het nieuwe instrumentarium de afstemming van bevoegdheden en de doorwerking van beleid tussen de diverse overheden gewaarborgd moeten zijn.
10. Doortastend besturen en duidelijk aangeven waar het op aankomt en daaruit consequenties trekken is niet de sterkste kant van het overheidsbestuur. Het gevolg is dat alles bij het oude blijft. Een slechte zaak. Bij de uitwerking van de kustvisie 2050 zal de doorwerking van het beleid zowel in planologisch opzicht als uit oogpunt van veiligheid met kracht moet worden uitgevoerd. Met andere woorden: Wat je zegt, moet je ook doen!

Bijzondere bevoegdheden

11. In de waterstaatswetgeving is voor de aanleg van waterkeringen voldoende basis geboden om het onteigeningsinstrument van toepassing te verklaren. Dit geldt echter niet voor de aanleg van hoofdwatgangen (boezem- en polderwateren). De onteigening voor de aanleg van dergelijke werken dient via een bestemmingsplanwijziging te worden afgedwongen. Waterschappen ontberen voor de aanleg van dergelijke werken een zelfstandig besluit om zelf direct tot onteigening over te kunnen gaan.
12. Indien de burgemeester handelt ingevolge de Wet Rampen en Zware Ongevallen dan zal de burgemeester het finale besluit moeten nemen: het belang van de openbare orde en veiligheid prevaleert boven het waterstaatsbelang. Uiteraard zal hierbij ernstig rekening moeten worden gehouden met het advies van de dijkgraaf.
13. Het wettelijk handhavingsinstrumentarium is zowel op het terrein van de Ruimtelijke Ordening als het terrein van de Waterstaat toereikend om interventie te plegen in het kader van de uitoefening van repressief en preventief toezicht.

Gevolgen van de Decentralisatie Impuls

14. In de wet is niet voorzien in verlening van Rijksbijdragen van de noodzakelijke aanpassingen van de zeewering met het oog op de verwachte zeespiegelrijzing. Een wettelijke regeling op dit punt is gewenst.

6.2 Aansprakelijkheidsleer en schadevergoedingsrecht

1. Er zware kritiek is over het niet optreden van de overheid bij het handhaven c.q. gedogen bij de vergunningverlening;
2. De (strafrechtelijk) vervolgen van de partijen (de overheid) op grond van de beide arresten Pikmeer I en II laat zien dat de Hoge Raad daartoe geen mogelijkheid ziet;
3. Hierover veel onbegrip bij de samenleving is die vindt dat bij zoveel gebreken de overheid toch aansprakelijk gesteld moet worden;
4. Het openbaar bestuur de verzoeken om vergoeding van schade ad-hoc (per ramp) beoordeelt.
5. De maatschappelijke beelden geven een illustratief beeld hoe aan de ene kant de overheid ondanks haar solidariteit en betrokkenheid zich toch terughoudend opstelt ten aanzien van het vergoeden van schade terwijl aan de andere kant de samenleving roept om meer
6. De overheid ad hoc de vergoeding van schade wenst te regelen
7. Het eigen risico van de burger uitgangspunt blijft voor het overheidshandelen en het denken over schadevergoedingen
8. Sociale repercussies voorkomen dienen te worden
9. De omvang van de ramp mede bepalend is of tot schadevergoeding wordt overgegaan.

Aansprakelijkheid overheden (algemeen)

10. Het antwoord is noch eenvoudig noch eenduidig te geven; de wetgeving is een lappendeken – jurisprudentie geeft hierin wel een duidelijke rode draad aan;
11. Het aansprakelijk stellen van de overheid in z'n algemeenheid is toegenomen. De samenleving is daartoe veel sneller geneigd;
12. De grenzen van de overheidsaansprakelijkheid worden ruimer gesteld. In veel meer gevallen dat vroeger acht de rechter de overheid aansprakelijk en is er recht op schadevergoeding;
13. De positie van de rechter is versterkt ten opzichte van het openbaar bestuur. Analooq aan de woorden van Huijgen⁴: “De sluizen naar de aansprakelijkheid van de overheid staan heden ten dage wijd open”.
14. Het behoeft geen betoog dat er na de gebeurtenissen in Enschede en Volendam wederom een omslag heeft plaatsgevonden in het

denken over de strafrechtelijke aanpak van overheden.

15. Zoals ook geconstateerd is bij de vraag of overheden in z'n algemeenheid aansprakelijk gesteld kunnen worden geldt in beginsel dat overheden niet aansprakelijk zijn voor de wateroverlast en hoogwaters zolang die overheid niet aantoonbaar tekort is geschoten (is de schuld toe te rekenen of is er sprake van nalatigheid).
16. Indien de overheid wel zorgvuldig maar desondanks schade berokkent aan derden dan kan zij aansprakelijk gesteld worden indien de schade onevenredig is. Hiervoor wordt verwezen naar het Leffers-arrest. Er lijkt hierbij geen onderscheid gemaakt te worden in het handelen van de overheid uit nood of ten gevolge van een bewuste (beleids)keuze. Hierin wordt ook duidelijk dat de abbb's in acht genomen dienen te worden.

Aansprakelijkheid waterschappen

17. De overheid kan ten gevolge van wateroverlast aansprakelijk worden gesteld door middel van het civiel recht of het bestuursrecht. Civielrechtelijke aansprakelijkheid van het waterschap kan ontstaan op grond van onrechtmatig handelen ex art. 6:162 BW of op grond van risicoaansprakelijkheid ex art. 6:174 BW.
18. Bestuursrechtelijke aansprakelijkheid bij rechtmatig handelen van het waterschap kan ontstaan vanwege een verplichting tot het bieden van nadeelcompensatie.
19. In beginsel geldt dat overheden niet aansprakelijk zijn voor de wateroverlast en hoogwaters zolang die overheid niet aantoonbaar tekort is geschoten (is de schuld toe te rekenen of is er sprake van nalatigheid).
20. Een bestuursorgaan loopt het risico dat een besluit onrechtmatig wordt bevonden wanneer onvoldoende rekening wordt gehouden met de schadeaspecten Een gedupeerde kan los van een procedure tegen het schadeveroorzakende besluit en of handelen van het waterschap een zelfstandig schadebesluit afdwingen. Waterschappen kunnen door middel van een nadeelcompensatieregeling voorkomen dat besluiten door de rechter worden vernietigd op grond van procedurele eisen inzake de schadevergoeding.
21. De zorgplicht van het waterschap bij de hem opgedragen taken wordt bepaald door aard en omvang van de onderhoudsplicht, de kwetsbaarheid van het gebied, de beschikbare middelen, medever-





oorzaking door getroffen en de bestaande beleidsvrijheid van het waterschap. Het civiele aansprakelijkheidsrecht biedt beperkte mogelijkheden tot schadeverhaal in verband met wateroverlast / watersnood.

22. Schadeaspecten en aansprakelijkheden bij toekomstige hoogwaterbeperkende maatregelen zullen in het kader van onderzoek 21ste eeuw nader worden bestudeerd.
23. Met betrekking tot de aanpak van toekomstige hoogwateroverlast zijn nog vele vragen open. In hoeverre is het gewenst dat wateroverlast door toekomstig hoogwater verzekeraar gemaakt wordt bij verzekeringsmaatschappijen?
24. Ten aanzien van het vergoeden van schade is de overheid slechts in beperkte mate verplicht deze te vergoeden. De beslissing om wel te vergoeden is gebaseerd op politieke en morele overwegingen. De grondslag hiervoor is te vinden in enerzijds art. 21 van de Grondwet dat de overheid de zorg voor de bewoonbaarheid in het land oplegt en anderzijds de solidariteit van het Nederlandse volk tegenover degenen die door een ramp of zwaar ongeval worden getroffen.
25. Het civiel aansprakelijkheidsrecht biedt beperkte mogelijkheden tot schadeverhaal voor de slachtoffers van watersnood. Beslissend lijkt of de overheid op de hoogte was van een eventueel gevaar en er meer van de overheid had mogen worden verwacht; eerst als dat blijkt komt aansprakelijkheid in beeld.
26. Wanneer de WTS niet van toepassing wordt verklaard is het de vraag in hoeverre het waterschap dan aansprakelijk gesteld kan worden bij wateroverlast. Gebleken is dat bij rechtmatig handelen van het waterschap de aansprakelijkheidsclaims weinig kansrijk lijken. Anders wordt het wanneer de waterschappen in de toekomst aan normering van waterafvoer of berging worden gebonden. Niet voldoen aan normering zou kunnen leiden tot directe aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van de wateroverlast.

6.3 De verzekering van schade en andere vormen voor het vergoeden van schade

1. Geconcludeerd kan worden dat de scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de overheid enerzijds en burgers en ondernemers anderzijds niet duidelijk is. Er wordt van de zijde van de

overheid veelal ad-hoc geopereerd hetgeen een voor de maatschappij chaotisch beeld oplevert. Doordat van overheidszijde onvoldoende bakens worden gezet wat betreft de verantwoordelijkheid omtrent de uitoefening van de overheidstaak wordt teveel ruimte gelaten voor willekeur waardoor diverse groeperingen in de maatschappij zich achtergesteld voelen ten opzichte van andere groeperingen. De overheid zou wat dat betreft wat bedachtzamer moeten optreden en duidelijk moet aangeven waar de scheidslijn van verantwoordelijkheden ligt. Andere vormen van het vergoeden van schade zullen zowel qua verzekeren van waterrisico's als qua fondsvorming nader uitgewerkt dienen te worden.

6.4 Resultaten van de interviews met de betrokken overheden

1. In het kader van de vaststelling van ruimtelijke ordeningsplannen heeft de veiligheid van het achterland tegen hoge zeestanden zich uitsluitend beperkt tot consolidatie van de bestaande waterkerende duinregel. Daarbij is op geen enkele wijze aandacht gegeven aan het feit dat bij een zandige kust sprake is van kustafslag welke gepaard gaat met schade aan bebouwing.
2. In het algemeen bestaat verschil van inzicht tussen waterschappen en gemeenten omtrent de beveiliging tegen hoge zeestanden: gemeenten gaan ervan uit dat voor de gehele zeewering een zelfde veiligheidsnorm wordt gehanteerd als die van de dijkkring die door de zeewering wordt beschermd. Dit is uit oogpunt van het beheer van de zeewering een misvatting die tot veel verwarring heeft geleid met betrekking tot de taak en reikwijdte van de bevoegdheden van de waterschappen bij de uitoefening van de zorg voor de waterkering. Het waterstaatsbelang is daardoor op onevenwichtige wijze ingebed bij de uiteindelijke vaststelling van ruimtelijke plannen.
3. Tussen gemeente en waterschap vindt onvoldoende afstemming plaats wat betreft het toekennen van de bestemming van bebouwing in de zeereep. Dit is toe te schrijven aan het ontbreken van een duidelijk provinciaal beleid met betrekking tot het bestemmen van de zeewering.
4. Geen van de overheden van algemeen bestuur acht zich verantwoordelijk voor de bescherming van de bebouwing die zich in de

afslagzone bevindt. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat alle betrokken overheden – met uitzondering van waterschappen – de condities hebben geschapen om de duinen met gebouwen te bezetten. Op geen enkele wijze zijn de kustbewoners op de risico's en gevolgen gewezen die een storm tweeweg kan brengen en de omvang van kustafslag die een dergelijke storm veroorzaakt.

5. De verzekeringsmogelijkheid voor particulieren en bedrijven tegen het risico van materiele schade aan opstallen en inboedels ten gevolge van zoutwaterschade is niet geregeld. De uitgangspunten en de wijze van dekking van de materiële schade zijn nog niet nader verkend.
6. Door de zeereep met bebouwing te bezetten is de verzwarende van de waterkerende duinregel in ernstige mate bemoeilijkt. Echter wordt zowel in de waterschapsomslag als bij de vaststelling van het tarief van de onroerend zaakbelasting van de kustgemeenten geen onderscheid gemaakt tussen woningen die door de zeewering worden beschermd en die op en in de zeewering zelf zijn gelegen. Doordat in de belastingaanslag van zowel gemeente als waterschap geen differentiatie wordt aangehouden wordt verwacht dat een zelfde beschermingsniveau in beide situaties aan de orde is.
7. Het profijt welke gebouwen en bedrijven genieten - onderzoek naar het verschil tussen de economische waarden van gelijkwaardige gebouwen buiten de zeereep ten opzichte van die op en in de zeereep - heeft niet geleid tot instelling van een bijzondere baatbelasting waarvan de opbrengst wordt aangewend voor een fonds ter dekking van schade als gevolg van kustafslag.





7. Aanbevelingen

7.1 Inleiding

Op basis van de conclusies van hoofdstuk 6 worden aanbevelingen gedaan die ordening brengen in het kustbeleid en een integratie bewerkstellingen tussen de waterstaatkundige veiligheid en de functietoekenning van de zeekering in het kader van de ruimtelijke ordening.

Deze aanbevelingen zijn rond diverse thema's gegroepeerd.

7.2 Algemeen

In het kader van deze verkenning is het uitgangspunt van groot belang hoe we omgaan met de maatschappelijke acceptatie van het bouwen in buitendijkse gebieden. Inherent hieraan is de politieke keuze in welke mate we welke risico's aanvaarden. De discussie hieromtrent is al op verschillende momenten aan de orde geweest. De stuurgroep Visie Hollandse kust 2050 is bij uitstek geschikt om hierin het voortouw te nemen en een daad te stellen.

Aanbevolen wordt gezamenlijk met de andere partijen tot eenduidigheid in de mate van acceptatie van de risico's te komen omdat daarmee een eerste stap in het (nieuwe) beleidskader wordt gevormd waaraan (bouw)vergunningen kunnen worden getoetst.

7.3 Begrippen

Bij de bestudering van de literatuur is gebleken dat er geen eenduidigheid bestaat omtrent de definitie van begrippen zoals bijvoorbeeld buitendijkse gebieden en de zones daarbinnen (kernzone, beschermingszone etc.). Waterschappen hanteren weer andere interpretaties dan andere overheden. Het is aan te bevelen om wel te streven naar die eenduidigheid.

Aanbevolen wordt in eerste instantie hiervoor aansluiting te vinden bij de discussies die daaromtrent in de TAW worden gevoerd in het kader van de nieuwe leidraad Zandige kust.

Omdat de leidraden geen juridische status kennen zal doorwerking moeten plaatsvinden bij de Wet op de Waterkering.

7.4 Integratie waterkeringszorg en ruimtelijke ordening

Gebleken is dat er met betrekking tot kustbeleid, de waterkeringszorg en ruimtelijke ordening geen integraal strategisch beleidsplan bestaat. Het Noord-Hollandse provinciaal waterhuishoudingsplan 1998 – 2002 kent een paragraaf kust maar vrij beperkt. Provincie Zuid-Holland kent dit wel en de provincie Zeeland heeft inmiddels een integrale beleidsnota waterkeringszorg en ruimtelijke ordening. Omdat de maatschappelijke en technische ontwikkelingen in hoog tempo elkaar opvolgen en de Visie Hollandse kust ook laat zien dat een andere aanpak vereist is, is het aan te bevelen een beleidsplan op te stellen waarmee op strategisch beleidsniveau visie ontwikkeld kan worden hoe om te gaan met waterkeringszorg en ruimtelijke ontwikkeling in de toekomst.

7.5 Regie in proces en beleid

Uit het overzicht aan taken en bevoegdheden wordt geconstateerd dat er sprake is van een bestuurlijk stelsel dat zeer “versplinterd” en sectoraal is opgezet. Het wettelijk kader biedt ieder onderscheiden bestuursorgaan haar taken en bevoegdheden maar enige samenhang is moeilijk te ontdekken; ook beleidsmatig wordt er nog teveel sectoraal ingestoken. Aanbevolen wordt samenhang in beleid in samenwerking in proces te bewerkstelligen door een eindverantwoordelijke in het proces aan te wijzen. De provincies Noord- en Zuid-Holland hebben met het project Visie Hollandse kust een vorm van samenwerking in gang gezet die een vervolg zou moeten krijgen. De fundamentele herziening van de wet Ruimtelijke ordening is in lijn met het Rijksbeleid wat betreft de decentralisatie van Rijkstaken en versterkt de regiefunctie van de provincies. Hierop kan verder worden gestudeerd in het kader van o.a. het project “Kustbewust” waar met dezelfde problematiek wordt geworsteld.

De tekortkoming in de huidige samenwerking kan ondervangen worden door het zogenaamde “ketenmanagement” als aanvullend instrument te introduceren. Hierbij kan grensoverschrijdende samenwerking met behoud van eigen taken en bevoegdheden worden vormgegeven.