

Door kenanmanagement wordt het delen van gemeenschappelijke kennis en inzichten bevorderd. Het oprichten van een gezamenlijk expertise(kennis)centrum kan daarbij zinvol zijn. Het verdient aanbeveling nader onderzoek hiernaar te verrichten.

Expertisecentrum

De problematiek van het water en het zand van de Hollandse kust is lang het domein geweest van lokale beheerders, wetenschappers en onderzoekers. Bij de kustvisie is bewust de zeezijdige problematiek verbonden met de landzijdige, is er een vertaling gemaakt richting burgers en is gewerkt aan een beleidsrelevante aanpak. Deze formule is succesvol gebleken. Om ervoor te zorgen dat ook de komende jaren niet alleen wederzijds begrip blijft bestaan maar ook dat het ontstane ontwikkelingsmomentum wordt aanbevolen de

- voortschrijdende kennis en inzichten voor iedereen toegankelijk te houden;
- tegelijkertijd is het voor de samenwerking nodig dat de verschillende partijen over alle kennis en expertise kunnen beschikken, deze ook actief uitwisselen en dat er een "regionaal" aanspreekpunt blijft bestaan

Een eerste stap hierin is dat er een groep van deskundigen beschikbaar is (bij de eigen organisaties) welke bij vragen kunnen worden geraadpleegd en dat er een kennis en gegevens uitwisseling tot stand wordt gebracht.

Stroomlijnen overlegstructuren

Aanbevolen wordt een eerste stap te zetten in het proces door het ontbreken aan een goede afstemming en coördinatie tussen de vergunningverlenende instanties (waterschap en gemeenten) op te lossen door het huidige overlegorgaan POK op te waarderen. Naast deskundigheid op het gebied van water zou ook deskundigheid op het gebied van de ruimtelijke ordening een plek moeten krijgen. Naast advisering zouden ook andere beleidsmatige taken direct opgepakt kunnen worden. Het kustvisie project zou haar vervolg in dat verband kunnen krijgen. In Zuid-Holland zal de Coördinatiecommissie Dijkverzekering met de advisering van plannen tot verbetering van de waterkerende duinregel worden belast. In deze commissie zijn naast gemeenten en

waterschappen ook de belangengroeperingen vertegenwoordigd. Tot laatste genoemde groeperingen worden ook bewonersverenigingen gerekend.

7.6 Aansprakelijkheid overheden

Uit eerdergenoemd deelonderzoek is ten aanzien van aansprakelijkheid en schade geconcludeerd dat in beginsel geldt dat overheden niet aansprakelijk zijn voor wateroverlast en hoogwater zolang de overheid niet aantoonbaar tekort is geschoten (is de schuld toe te rekenen of is er sprake van nalatigheid). Ten aanzien van het vergoeden van schade is de overheid slechts in beperkte mate verplicht deze te vergoeden. De beslissing om al of niet schade te vergoeden is ingegeven door politieke en morele overwegingen. De grondslag hiervoor ligt in art. 21 van de Grondwet (regeling sociaal grondrecht met betrekking tot de leefbaarheid en woonbaarheid van Nederland)

De stuurgroep neemt van deze conclusie kennis en constateert dat normstelling helderheid biedt in de discussie rond het te dragen eigen risico van particulieren in relatie tot de verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid. Hierbij wordt aangetekend dat de handhaving van deze norm nog geen wettelijke grondslag kent. In het kader van het aansprakelijkheidsvraagstuk is het echter wel van belang dat een overheid hiermee wordt belast. Dit aspect verdient nader overleg met de betrokken kustpartijen.

7.7 Noodwetgeving

Aanbevolen wordt bij de herziening van de paragrafen met betrekking tot noodwetgeving op het terrein van de Waterstaatszorg de relatie met bevoegdheden op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen te leggen; het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een wetswijziging van de Waterstaatswet 1900 in voorbereiding genomen waarbij alle bevoegdheden met betrekking tot bijzondere omstandigheden in een algemene wet worden ondergebracht. Dergelijke bevoegdheden zijn thans in diverse waterstaatswetten opgenomen.





7.8 Kustafslag

Als gevolg van het ontbreken van een garantie wat betreft de bescherming van haven en goed in de kustafslagzone wordt van de zijde van de overheid terughoudend gereageerd wat betreft de erkenning van verantwoordelijkheid en derhalve het vergoeden van schade; overigens blijkt uit de verkenning dat de overheid in dit geval niet aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van stormvloed.

De analyse van de maatschappelijke trends leert dat kustgemeenten en eigenaars van gebouwen alsmede ondernemers ervan uitgaan dat in de afslagzone eenzelfde veiligheid wordt geboden als die van de waterkerende duinregel zelf. Deze opvatting is in juridische zin niet houdbaar.

Aanbevolen wordt om in het kader van het Rijksproject "Kustbewust" de bescherming van bebouwing in de afslagzone van de zeewering aan een nadere analyse te onderwerpen. Daarbij kan eventueel worden gedacht aan het introduceren van normen met betrekking tot het handhaven van een bepaalde afslaglijn met een beperkt particulier eigen risico. Indien op dit onderdeel meer duidelijkheid wordt geboden dan zal de scheidslijn tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en die van particulieren een duidelijke markering vormen waardoor in de toekomst duidelijkheid wordt gegeven voor het benaderen van dit vraagstuk.

Kustafslag en zandverstuiving in 1660

In 1660 zijn de gebouwen in de woonkern Ter Heyde aan Zee in opdracht van Dijkgraaf en Hoogheemraden van Delfland door een landmeter ingemeten. Dit was nodig met het oogmerk op het wandelen van de duinen als gevolg van zandverstuivingen en afkalving als gevolg van de zeewaartse duinafslag.

De gebouwen ondervonden hiervan grote hinder waardoor verplaatsing noodzakelijk werd. De kosten van deze verplaatsing kwam geheel voor rekening van de eigenaars. Sporadisch werd indien uit oogpunt van het veiligheidsbelang ruimte moest worden gecreëerd de kosten van sloop en verplaatsing gedeeltelijk vergoed.





Literatuur

Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (2000) Waterbeleid voor de 21ste eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient/ Advies van de Commissie waterbeheer 21ste eeuw.

Commissie Waterbeheer 21ste eeuw, april 2000. Mogelijkheden voor het verzekeren van Waterrisico's, HKV Lijn in Water

Crisis Onderzoek Team, Universiteit Leiden. Schurende ketens binnen het openbaar bestuur; Samsom, Alphen aan den Rijn (1999)

Erasmus Universiteit Rotterdam, Syllabus Aansprakelijkheid van waterschappen (n.a.v. studiedag 23 september 1999)

Hoogheemraadschap van Delfland, Criteria Zeewering Delflandse Kust, januari 2001.

Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier "Waterkeringen te kust en te keur" (2000)

Huijgen, W.G., Enkele hoofdlijnen inzake de voortschrijdende ontwikkeling van de overheidsaansprakelijkheid (1993)

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1992). Structuurschema Groene Ruimte, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Naar integraal kustzonebeleid, beleidsagenda voor de kust (concept 2001)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998). Waterkader. Vierde Nota Waterhuishouding, regeringsbeslissing, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996) "Kustbalans 1995", tweede kustnota

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). Traditie, Trends en Toekomst. Derde kustnota. Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020

Provincie Noord-Holland (1998) Stilstaan bij Stromen. Waterhuishoudingsplan 1998-2002

Provincie Noord-Holland (1998), Agenda voor omgevingsbeleid, ontwikkelingsvisie 2030

Provincie Noord-Holland (1998) Streekplan Zuid-Kennemerland

Provincie Noord-Holland (199..) Partiële Streekplanherziening Noord-Holland-Noord

Provincie Zuid-Holland (1998), "Bruisend Water", eindrapportage

Rijksplanologische Dienst (2000). Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Discussienota Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag

Rijksinstituut voor Kust en Zee (2001). Huidige instrumenten voor implementatie van kustzonebeleid - Kustbewust

Rijksinstituut voor Kust en Zee (2001). Nieuwe instrumenten voor implementatie van kustzonebeleid

Waterbeheerswetgeving (1997), prof. mr. A van Hall, Koninklijke Vermande, Lelystad

Waterstaatswetgeving "verleden, heden en toekomst, (1992), mr. S.B. Boelens e.a.

Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985 inclusief wetsontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening (wettekst, augustus 2001)





Samenvatting

“Verkenningen naar bestuurlijke en juridische aspecten in de kustzone”

Inleiding

In het kader van het project Kustvisie is een verkenning naar de bestuurlijke en juridische aspecten in de kustzone gestart. Deze verkenning is uitgevoerd door medewerkers van de provincies Noord- en Zuid-Holland. Omdat dit onderwerp een duidelijke relatie heeft met de mogelijke strategieën voor het toekomstig kustbeleid wordt hier een samenvatting van de voorlopige resultaten van de verkenning weergegeven. In het project Kustvisie is naar voren gekomen dat de aansprakelijkheidskwesties van buitendijkse gronden niet duidelijk geregeld zijn. Er zijn geen wettelijke veiligheidsnormen voor gebieden die niet beschermd worden door een primaire waterkering. Aangezien door een klimaatverandering de afslaglijnen en daarmee de veiligheidsgrenzen landinwaarts verschuiven, zullen in de toekomst nu nog wel beschermde bebouwde delen in toenemende mate met schade te maken kunnen krijgen. De centrale vraag is hoe om te gaan met de veiligheid en de ruimtelijke inrichting van de huidige en toekomstige buitendijkse gronden.

Het resultaat van dit onderzoek is hierna in hoofdlijnen weergegeven. Voor het totale deelonderzoek “verkenningen naar bestuurlijke en juridische aspecten in de kustzone” wordt verwezen naar de achtergronddocumentatie bij het hoofdrapport Visie Hollandse kust.

Bestuurlijke organisatie

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De taken en verantwoordelijkheden van het rijk in het kader van de waterkeringszorg staan beschreven in de Waterstaatswet, Deltawet, de Wet op de Waterkeringen en de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is belast met de uitvoering van deze taken:

- Beheer van de dammen tussen Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, de Afsluitdijk, duingebieden op de waddeneilanden, storm-

vloedkering in Oosterschelde en Nieuwe Waterweg en de sluisen bij IJmuiden en Marken.

- Belast met de uitvoering werken tot versterking van de hoofdwaterkeringen.
- Veiligheidstoetsing van de primaire waterkering vindt plaats door vergelijking aan normen tussen omschreven en geconstateerde kenmerken.
- Verslag uitbrengen (iedere 5 jaar) aan GS over primaire waterkering. GS brengt verslag uit over dijkkringgebieden aan de minister van V&W.
- Het Rijk is belast met het oppertoezicht op de waterkeringszorg.
- 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 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.

Beleidsdocumenten

- Tweede kustnota; kustbalans
- Vierde nota Waterhuishouding Interimbouwbeleid (brief minister Verkeer en Waterstaat
- Derde kustnota
- Advies commissie Waterbeheer 21ste eeuw

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

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

- 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. Het rechtsgevolg van een pkb is dat plannen en maatregelen van lagere overheden daarop moeten worden afgestemd.

Deze afstemming is echter niet verplicht, hoewel de sanctie op niet afstemmen kan zijn dat bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten goedkeuring onthouden aan een bestemmingsplan.

- Het nationale ruimtelijke beleid is op hoofdlijnen omschreven in de Nota's over de ruimtelijke ordening. Sectoraal beleid met ruimtelijke consequenties wordt vastgelegd in structuurschema's zoals het Structuurschema Groene Ruimte en het Structuurschema Buisleidingen.
- Voor de aanwijzing van milieubeschermingsgebieden zijn de Wet Milieubeheer en de Natuurbeschermingswet van toepassing.

Beleidsdocumenten

- Structuurschema Groene Ruimte
- Vijfde nota Ruimtelijke Ordening

Provincies

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

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

Waterkeringszorg

- Toezicht houden 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.
- 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.
- De werkzaamheden aan een primaire waterkering geschieden vol-

gens een door de beheerder vastgesteld en door Gedeputeerde Staten goedgekeurd plan.

Ruimtelijke ordening

- Strategisch ruimtelijk beleid in provinciale streekplannen. Via provinciale verordeningen en concrete beleidsbeslissingen kan het beleid een bindende werking krijgen.
- Toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen aan het rijks- en provinciaal beleid bestemmingsplannen goedkeuren.
- In het provinciaal milieubeleidsplan worden milieubeschermingsgebieden aangewezen. Via milieuverordeningen wordt de beschermde status van deze gebieden vastgesteld, waarmee diverse activiteiten uitgesloten of vergunningplichtig worden. De beschermde gebieden worden ruimtelijk vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen.
- Het onderling afstemmen van het ruimtelijk, water- en milieubeleid.

Beleidsdocumenten

- Collegeprogramma
- Streekplannen
- Provinciaal waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan
- Pilot Jaarrondexploitatie Zandvoort
- Bruisend Water
- Criteria zeewering Delflandse kust

Waterschappen

Waterkeringszorg

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

- Zowel waterschappen als gemeenten verlenen vergunningen en stellen verordeningen op.





- De beheerder moet ingevolge van de wet iedere vijf jaar verslag uitbrengen aan Gedeputeerde Staten over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. GS brengen over een zelfde periode verslag uit aan de Minister over de dijkkringgebieden in hun gebied.
- De Minister van Verkeer en Waterstaat en de voorzitters van de Provinciale overlegorganen voor de kust (verder te noemen 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.

Beleidsdocumenten

- Notitie inzake het bouwbeleid van waterschappen op stranden en duinen (Unie van Waterschappen)
- Waterkeringen "Te kust en te keur" (Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen)

Gemeenten

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 leefbaarheid 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).

Ruimtelijke ordening

De taken en bevoegdheden zijn beschreven in de Wet op de Ruimtelijke ordening. De gemeente heeft de algemene taak de veilig-

heid 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. Tevens is ze verantwoordelijk voor de handhaving.
- 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.

Beleidsdocumenten

- *Bestemmingsplannen*
- *Structuurvisies*

Ontwikkelingen op wetgevingsgebied

Een van de recente ontwikkelingen op wetgevingsgebied is de discussies rond de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De hoofdlijnen van de wijzigingen hebben 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. Als 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 en zal de afstemming van bevoegdheden en de doorwerking van beleid tussen de diverse overheden gewaarborgd moeten zijn.

Bijzondere bevoegdheden

Wet op de Ruimtelijke Ordening

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 gemeenten dienen bij de vaststelling van ruimtelijke plannen een dergelijke beslissing in acht te nemen. 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 WRO). 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 WRO). Gedurende de zeven jaren dat deze bepalingen in de Wet zijn opgenomen, is deze bevoegdheid nog nauwelijks toegepast.

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.

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.

Wet Rampen en zware ongevallen

De in de Waterschapswet en Waterstaatswet 1900 bedoelde bijzonder bevoegdheden van het waterschap zijn niet onbeperkt. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend met inachtneming van bevelen en aanwijzingen van het in de Wet Rampen en Zware Ongevallen aangewezen hoger of coördinerend gezag.

Wat het hoger gezag betreft moet met name rekening worden gehouden met de in de Waterstaatswet 1900 gegeven regeling voor het voorkomen en beperken van overstromingen. In deze wet worden buitengewone bevoegdheden toegekend aan Gedeputeerde Staten en de minister van Verkeer en Waterstaat voor het geval van dringend of dreigend gevaar van bezwijken of overlopen van een waterkering. Voort wordt in deze wet bevoegdheden toegekend die gelden tijdens een overstroming: uitoefening van deze bevoegdheden vindt plaats in het kader van de geldende bestuurlijke verantwoordelijkheden en daarmee samenhangende toezichtsverhoudingen.

Wat het coördinerend gezag in (dreigende) rampsituaties spelen zijn ingevolge de Gemeentewet bijzondere bevoegdheden toegekend aan de burgemeester. De burgemeester kan in geval van een ramp of een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan alle bevelen geven, respectievelijk de regels stellen, die ter beperking van gevaar noodzakelijk worden geacht. De burgemeester is krachtens de Wet rampen en zware ongevallen belast met het opperbevel bij de rampenbestrijding en het treffen van maatregelen in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp. Indien een dergelijke ramp de gemeentegrens overschrijdt dan wordt deze bevelsbevoegdheid in handen gelegd van de Commissaris van de Koningin.

Wet op de Waterkering

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 kan 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:

- 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).

Financiële bijdragen

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.

Conclusies

- 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.
- De wetgeving op het terrein van de waterkering is gericht op het handhaven van de waterkering zelf in samenhang met de bescherming van het achterland waarbij geen rekening is gehouden met de dynamiek van de zandige kust. Dat als gevolg van het ontbreken van een norm geen duidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de verantwoordelijkheden van bebouwing in de kustafslagzone.
- 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.
- Het besluit om buitendijks te bouwen kan nooit plaatsvinden zonder toestemming van de algemene democratie (provincie-gemeenten). Toewerken naar een betere afstemming van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening.
- 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.
- 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.

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

Aansprakelijkheidsleer en schadevergoedingsrecht

Maatschappelijke trends

Bij een grote ramp of bij zware ongevallen speelt de vraag wie aansprakelijk is voor het vergoeden van de schade. Vanuit de overheid heerst de opvatting dat er sprake lijkt te zijn van verruiming van de overheidsaansprakelijkheid ten koste van het normaal maatschappelijk risico van elke burger. De publieke opinie laat zien dat:

- er zware kritiek is op 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.

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

Op basis van de extreme wateroverlast van de jaren 1993 en 1995 en verzoeken om het vergoeden van schade door de overheid is de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen totstandgekomen.

- Deze wet is niet van toepassing voor overstromingen door zout water. Het wetsvoorstel kan wel ingevolge art. 3 bij Koninklijk Besluit 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 vergelijkba-

re orde zijn als overstromingen door zoet water en aardbevingen.

- De schade dient primair door de gedupeerde te worden gedragen. Pas 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 financiële hulp van overheidswege aangewezen.
- De rijksoverheid is niet verantwoordelijk voor het leningen 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. Een gedeelte van de geleden schade zal voor eigen rekening moeten blijven.
- Schade in het winterbed en voorzienbare schade bij solitaire bebouwingslocaties zijn uitgesloten van de WTS.
- De Rijksoverheid neemt bij de WTS de verantwoordelijkheid, los van de eventuele aansprakelijkheid voor onrechtmatig handelen. Hiermee wordt de claims tot aansprakelijkheid in wezen overgenomen door de WTS.
- Dit is niet zonder probleem want een aansprakelijkheidsclaim bestaat onafhankelijk van andere verhaalsmogelijkheden van de gedupeerde en betreft in beginsel de volledige schade.
- De tegemoetkomingsverplichting bestaat alleen als er geen andere verhaalsmogelijkheden zijn.
- De maatschappelijke beelden geven illustratief aan hoe 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 wenst ad hoc de vergoeding van schade te regelen.
- Het eigen risico van de burger blijft uitgangspunt voor het overheidshandelen en het denken over schadevergoedingen.
- De omvang van de ramp is mede bepalend of tot schadevergoeding wordt overgegaan waarbij sociale repercussies dienen te worden voorkomen.

Jurisprudentie

Overheidsaansprakelijkheid in het algemeen

Het antwoord op de vraag of de overheid in het algemeen aansprakelijk kan worden gesteld is noch eenvoudig noch eenduidig te geven.





De wetgeving is een lappendeken, maar 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. In het bijzonder worden de grenzen van de overheidsaansprakelijkheid ruimer gesteld. In veel meer gevallen dan vroeger, acht de rechter de overheid aansprakelijk en is er recht op schadevergoeding.

Overheidsaansprakelijkheid bij rampen

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

Overheidsaansprakelijkheid bij wateroverlast

- 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).
- 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. Het niet aanbieden van schadevergoeding voor onevenredig zware schade kan leiden tot een besluit of handeling in strijd met het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb (onrechtmatigheid). Bestuursrechtelijke aansprakelijkheid bij rechtmatig handelen van het waterschap kan ontstaan vanwege een verplichting tot het bieden van nadeelcompensatie.
- 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.
- Het waterschap heeft de zorgplicht voor de aan hem opgedragen

taken. Het waterschap is in beginsel niet aansprakelijk voor schade ten gevolge van wateroverlast, tenzij het waterschap aantoonbaar tekort is geschoten in de op hem rustende verantwoordelijkheid. Het civiele aansprakelijkheidsrecht biedt beperkte mogelijkheden tot schadeverhaal in verband met wateroverlast / watersnood. Het niet "adequaat reageren" op een klacht kan leiden tot een verwijtbare tekortkoming in de zorgplicht van het waterschap en daarmee tot een vergrote aansprakelijkheid voor de ontstane schade.

- 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.

De verzekeraar van schade en andere vormen van het vergoeden van schade

Algemeen

Een schade wordt veroorzaakt door een combinatie van extreme natuurlijke processen en/of door (niet) menselijk ingrijpen (onderhoud en beleid). Door de beleidskeuzen blijven er altijd restrisico's aanwezig. Het rijk is van mening dat zij niet het merendeel van de schade moet vergoeden en is van mening dat de risico's van wateroverlast door andere partijen moet worden gedragen:

- Heeft het menselijk handelen zwaar gewogen dan gaat het bij de beoordeling van de aansprakelijkheid van de overheid om een beoordeling in welke mate sprake is van nalatigheid of onvolkomenheden in het bestuurlijk handelen;
- 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.

Verzekeren

Zonder de steun en de betrokkenheid van de overheid lijkt geen enkele grootschalige verzekering of regeling van schade door waterover-

last haalbaar. In verband met anti-selectieproblemen lijkt een verzekering van de grote risico's (waaronder primaire waterkering en boezemkaden) alleen haalbaar indien deze door de overheid afgesloten wordt. Aanbeveling is om via marktwerking met deelneming van herverzekeringsbedrijven e.e.a. te realiseren. Voor elk type risico dienen dan aparte afspraken gemaakt te worden.

Fondsvorming

Overheid

In 1995 is door de overheid een voorstel geformuleerd een fonds te vormen ten behoeve van schadevergoedingen aan gedupeerden. De Raad van State heeft dit voorstel 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. Tot nu toe heeft het profijt dat gebouwen en bedrijven genieten als gevolg van hun ligging niet geleid tot instelling van een bijzondere baatbelasting waarvan de opbrengst wordt aangewend voor een fonds ter dekking van schade als gevolg van kustafslag. Aanbeveling is 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.

Particulier

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.

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.

Resultaten van de interviews met betrokken overheden

Resultaten

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. Dit komt doordat tussen gemeente en waterschap onvoldoende afstemming plaatsvindt 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. 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.

Geen van de overheden van algemeen bestuur acht zich verantwoordelijk voor de bescherming van de bebouwing die zich in de afslagzone bevindt, hoewel alle betrokken overheden (exclusief 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 teweeg kan brengen en de omvang van kustafslag die een dergelijke storm veroorzaakt. Daarom acht Rijkswaterstaat het noodzakelijk om analoog aan de uiterwaarden in het rivierengebied voor de afslagzone een normstelling in het leven te roepen. Deze verschillende zones dienen zowel in het streekplan als het bestemmingsplan te worden vermeld.

Door de zeereep met bebouwing te bezetten is de verzwarende waterkerende duinregel in ernstige mate bemoeilijkt. Er wordt echter 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.

Conclusies

- 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 teweeg 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 verzwarende 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.

Aanbevelingen

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

Deze aanbevelingen zijn rond diverse thema's gegroepeerd.

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.

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.

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.

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. Het rijk heeft haar doelstelling decentralisatie van rijkstaken daar waar mogelijk kracht bijgezet in de discussie rond de fundamentele herziening van de Wro. Voorgesteld wordt nl regiefunctie van de provincies te versterken. Hierop kan verder worden gestudeerd in het kader van o.a. het project “Kustbewust” waar met dezelfde problematiek wordt geworsteld.

Ketenmanagement

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. Door ketenmanagement wordt het delen van gemeenschappelijke kennis en inzichten bevorderd. Het oprichten van een gezamenlijk expertise(kennis)centrum kan daarbij zinvol zijn. Het verdient aanbeveling nader onderzoek hiernaar te verrichten.





Expertisecentrum

De problematiek van het water en het zand van de Hollandse kust is lang het domein geweest van lokale beheerders, wetenschappers en onderzoekers. Bij de kustvisie is bewust de zeezijdige problematiek verbonden met de landzijdige, is er een vertaling gemaakt richting burgers en is gewerkt aan een beleidsrelevante aanpak. Deze formule is succesvol gebleken. Om ervoor te zorgen dat ook de komende jaren niet alleen wederzijds begrip blijft bestaan maar ook dat het ontstane ontwikkelingsmomentum wordt aanbevolen de

- voortschrijdende kennis en inzichten voor iedereen toegankelijk te houden;
- tegelijkertijd is het voor de samenwerking nodig dat de verschillende partijen over alle kennis en expertise kunnen beschikken, deze ook actief uitwisselen en dat er een “regionaal” aanspreekpunt blijft bestaan

Een eerste stap hierin is dat er een groep van deskundigen beschikbaar is (bij de eigen organisaties) welke bij vragen kunnen worden geraadpleegd en dat er een kennis en gegevens uitwisseling tot stand wordt gebracht.

Stroomlijnen overlegstructuren

Aanbevolen wordt een eerste stap te zetten in het proces door het ontbreken aan een goede afstemming en coördinatie tussen de vergunningverlenende instanties (waterschap en gemeenten) op te lossen door het huidige overlegorgaan POK op te waarderen. Naast deskundigheid op het gebied van water zou ook deskundigheid op het gebied van de ruimtelijke ordening een plek moeten krijgen. Naast advisering zouden ook andere beleidsmatige taken direct opgepakt kunnen worden. Het kustvisie project zou haar vervolg in dat verband kunnen krijgen. Hierbij dient extra aandacht te worden gegeven aan de belangen van derden in het besluitvormingsproces.

Aansprakelijkheid overheden

Uit eerdergenoemd deelonderzoek is ten aanzien van aansprakelijkheid en schade geconcludeerd dat in beginsel geldt dat overheden niet aansprakelijkheid zijn voor wateroverlast en hoogwater zolang

de overheid niet aantoonbaar tekort is geschoten (is de schuld toe te rekenen of is er sprake van nalatigheid). Ten aanzien van het vergoeden van schade is de overheid slechts in beperkte mate verplicht deze te vergoeden. De beslissing om al of niet schade te vergoeden is ingegeven door politieke en morele overwegingen. De grondslag hiervoor ligt in art. 21 van de Grondwet (regeling sociaal grondrecht met betrekking tot de leefbaarheid en bewoonbaarheid van Nederland). De stuurgroep neemt van deze conclusie kennis en constateert dat normstelling helderheid biedt in de discussie rond het te dragen eigen risico van particulieren in relatie tot de verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid. Hierbij wordt aangetekend dat de handhaving van deze norm nog geen wettelijke grondslag kent. In het kader van het aansprakelijkheidsvraagstuk is het echter wel van belang dat een overheid hiermee wordt belast. Dit aspect verdient nader overleg met de betrokken kustpartijen.

Noodwetgeving

Aanbevolen wordt bij de herziening van de paragrafen met betrekking tot noodwetgeving op het terrein van de Waterstaatszorg de relatie met bevoegdheden op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen te leggen; het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een wetswijziging van de Waterstaatswet 1900 in voorbereiding genomen waarbij alle bevoegdheden met betrekking tot bijzondere omstandigheden in een algemene wet worden ondergebracht. Dergelijke bevoegdheden zijn thans in diverse waterstaatswetten opgenomen.

Kustafslag

Als gevolg van het ontbreken van een garantie wat betreft de bescherming van haven en goed in de kustafslagzone wordt van de zijde van de overheid terughoudend gereageerd wat betreft de erkenning van verantwoordelijkheid en derhalve het vergoeden van schade; overigens blijkt uit de verkenning dat de overheid in dit geval niet aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van stormvloed.

De analyse van de maatschappelijke trends leert dat kustgemeenten en eigenaars van gebouwen alsmede ondernemers ervan uitgaan dat

in de afslagzone eenzelfde veiligheid wordt geboden als die van de waterkerende duinregel zelf. Deze opvatting is in juridische zin niet houdbaar.

Aanbevolen wordt om in het kader van het Rijksproject "Kustbewust" de bescherming van bebouwing in de afslagzone van de zeewering aan een nadere analyse te onderwerpen. Daarbij kan eventueel worden gedacht aan het introduceren van normen met betrekking tot het handhaven van een bepaalde afslaglijn met een beperkt particulier eigen risico. Indien op dit onderdeel meer duidelijkheid wordt geboden dan zal de scheidslijn tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en die van particulieren een duidelijke markering vormen waardoor in de toekomst duidelijkheid wordt gegeven voor het benaderen van dit vraagstuk.



Colofon

In opdracht van de stuurgroep kustvisie 2050 is ten behoeve van de Strategische Visie Hollandse Kust 2050 een deelonderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijk juridische aspecten van de kustzone “verkenningen naar de bestuurlijke en juridische aspecten in de kustzone”. Het opstellen van het deelonderzoek is in nauwe samenwerking met Hermine Erenstein van Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en Saekle Hoitinga (provincie Zuid-Holland) tot stand gekomen.

Provincie Noord-Holland

Jeannette Kluit

Provincie Zuid-Holland

Pieter-Jan Hofman

Druk

Pallas Offset bv,
Den Haag

Bron titelpagina: “De wereld is in handen van dwazen” (Talmud)
Uitgeverij Elmar B.V. te Rijswijk (1995)

December 2001

