

## INHOUDSOPGAVE

---

Inhoudsopgave	1
Samenvatting en aanbevelingen	2
1. Inleiding	4
1.1 Evaluatie Wet op de waterkering	4
1.2 Adviesaanvraag	4
1.3 Opbouw advies	4
2. Algemene opmerkingen	5
2.1 Anders omgaan met water	5
2.2 Toekomstige integratie van waterwetgeving	6
2.3 Ruimtelijke ordeningsaspecten	6
2.4 Relatie met aanpalende regelgeving	7
2.5 Schaderegeling	8
2.6 Behoeftte vanuit de praktijk aan voorgestelde aanpassingen	10
3. Voorontwerp nader bekeken	11
3.1 Periodieke evaluatie veiligheidsnorm (art. 3 VHWwk)	11
3.2 Normering niet-primaire waterkeringen (art. 3a VHWwk)	12
3.3 Begrip bestuursorgaan inconsistent (art. 6a VHWwk)	13
3.4 Plan- en besluitvormingsprocedures (art. 7 VHWwk)	13
3.6 Risico's en aansprakelijkheid in kustzone (art. 10, 10a en 11 VHWwk)	14
3.7 Wijziging financieringsregeling (art. 12 VHWwk)	16
3.7 Enige opmerkingen in de marge	17
4. Conclusie	19
Bijlage 1 Adviesaanvraag	20
Bijlage 2 Samenstelling Commissie	21

## SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

---

Op verzoek van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat brengt de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving een advies uit over de herziening van de Wet op de waterkering.

De Commissie stemt op hoofdlijnen in met de wijzigingen en aanpassingen zoals voorgesteld in het voorontwerp herziening Wet op de waterkering. Zij is met name positief over de verruiming van de wet naar alle primaire keringen (doortrekken tweede tranche regeling), de wijziging van de financieringsregeling en de veiligheidsnormering voor niet-primaire keringen. Deze elementen sluiten naar haar mening goed aan bij de behoefte die in de praktijk bestaat aan een instrumentarium dat is toegesneden op het uitoefenen van de waterkeringszorg vanuit de watersysteemgedachte.

De Commissie gaat in hoofdstuk 2 van dit advies in op de volgende onderwerpen:

- toekomstige integratie van waterwetgeving;
- ruimtelijke ordeningsaspecten;
- relatie met aanpalende regelgeving;
- schaderegeling;
- behoefte vanuit de praktijk aan voorgestelde aanpassingen.

Zij formuleert op deze punten de volgende aanbevelingen:

### *Aanbeveling 1:*

Bij de herziening van de Wwk zal rekening gehouden moeten worden met een op langere termijn mogelijk tot stand te brengen integratie van waterwetgeving.

### *Aanbeveling 2:*

Bij de toepassing van art. 7 VHWwk dient in de praktijk een volledige afweging van belangen gemaakt te worden, waarin met name ruimtelijke ordeningsaspecten meegenomen worden.

### *Aanbeveling 3:*

De wetgever doet er verstandig aan een instrumentarium te ontwikkelen dat ook kan blijven functioneren wanneer de herziening van de WRO vertraging oploopt of wanneer die herziening vertrouwde instrumenten (PKB, concrete beleidsbeslissing) loslaat.

*Aanbeveling 4:*

Aangezien de problematiek rond de veiligheid van rivieren ook geldt voor kust- en IJsselmeerkeringen, dient onderzocht te worden of met het voorgestelde instrumentarium voor rivierverschuimende maatregelen ook een dynamisch kustbeheer kan worden gevoerd.

*Aanbeveling 5:*

Het Europese perspectief mag bij het VHWwk niet uit het oog verloren worden.

*Aanbeveling 6:*

Doublures in wetgeving (op aanpalende terreinen) dienen te worden voorkomen en de doorwerking van de juridische instrumenten op de verschillende overheidsniveaus verdient adequate regeling.

*Aanbeveling 7:*

Onderzoek is nodig naar de regeling van één lex specialis voor het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem, waarin bevoegdheden tot aanwijzing en inrichting zijn opgenomen, alsmede een integrale schaderegeling voor betrokkenen in de bergingsgebieden.

*Aanbeveling 8:*

Het voorontwerp dient in zijn geheel en zo spoedig mogelijk te worden ingediend bij de Tweede Kamer, gezien de behoefte die in de praktijk bestaat aan de voorgestelde aanpassingen. Wanneer echter politiek-bestuurlijke argumenten tot uitstel dwingen, zou een partiële herziening van de huidige Wwk de voorkeur verdienen. Hierbij dient de verruiming van de tweede tranche voor alle primaire waterkeringen dan wel te worden meegenomen.

In hoofdstuk 3 van dit advies geeft de Commissie artikelsgewijs enige concrete suggesties ter verbetering van het voorontwerp. Deze betreffen de volgende punten:

- Periodieke evaluatie veiligheidsnorm
- Normering niet-primaire waterkeringen
- Begrip bestuursorgaan inconsistent
- Plan- en besluitvormingsprocedures
- Wijziging financieringsregeling
- Risico's en aansprakelijkheid in kustzone

Tenslotte maakt de Commissie nog enige opmerkingen in de marge.

**Veilig keren, ruim bergen.**

## 1. INLEIDING

---

### 1.1 Evaluatie Wet op de waterkering

De Tweede Kamer heeft op 21 juni 2000 een evaluatieverslag ontvangen over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet op de waterkering<sup>1</sup> (verder: Wwk) in de praktijk. Het verslag bevat een tweetal deelevaluaties. Het eerste deel van de wet (art. 1-16) geeft namelijk algemene regels over de mate van beveiliging die in de onderscheiden gebieden moet zijn gewaarborgd. In het tweede deel van de wet (art. 17-30) staan - met het oog op het zo spoedig mogelijk bereiken van die mate van beveiliging - procedurele voorzieningen om een versnelde uitvoering van nieuwe of versterkingswerken voor de waterkering te kunnen verzekeren.

Inmiddels ligt er een Voorontwerp tot herziening van de Wwk (verder: VHWwk). Dit voorontwerp zegt in de considerans dat het wenselijk is de Wwk te wijzigen in verband met de ervaringen die zijn opgedaan bij de toepassing ervan, alsmede om op een aantal punten in de Wwk aanvullende voorzieningen te treffen. Belangrijke nieuwe elementen in het voorontwerp zijn de verplichting van de minister om de veiligheidsnormen te evalueren, de wijziging van het financieringsstelsel, de aspecten die te maken hebben met een verantwoord kustbeheer, de aandacht voor niet-primaire waterkeringen en de verruiming van de 'tweede tranche regeling' naar een algemene regeling inzake de te volgen planprocedures.

### 1.2 Adviesaanvraag

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft bij brief van 21 juni 2002 aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) gevraagd om eventuele suggesties en opmerkingen over dit voorontwerp uiterlijk vóór 1 september a.s. uit te brengen. Zie bijlage 1. Het voorliggende advies beantwoordt aan deze vraag.

### 1.3 Opbouw advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geeft de Commissie enige algemene opmerkingen en aanbevelingen. Vervolgens geeft zij in hoofdstuk 3 artikelsgewijs meer specifieke suggesties bij de tekst van het VHWwk. Tenslotte formuleert de Commissie haar conclusie.

---

<sup>1</sup> Wwk, Stb. 1996, 8.

## 2. ALGEMENE OPMERKINGEN

---

### 2.1 Anders omgaan met water

Uit de evaluatie van de Wwk blijkt dat de wet in het algemeen een goed instrumentarium biedt om tot de gewenste veiligheid van primaire waterkeringen te komen. Bovendien is uit de evaluatie van het tweede deel van de wet<sup>2</sup> op te maken dat overheden, maatschappelijk organisaties en burgers tevreden zijn over de planprocedure zoals die in de Wwk is opgenomen.

Dit betekent dat in het VHWwk slechts op een beperkt aantal punten aanvullingen of wijzigingen behoeven te worden opgenomen. Hoezeer ook beperkt in aantal: sommige aanpassingen betekenen een verruiming van de reikwijdte van de Wwk, die volgens de Commissie noodzakelijk is gezien de ontwikkelingen in het denken over het waterbeleid.

De visie op het waterbeheer, zoals die door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB 21) is ontwikkeld<sup>3</sup> en door het Kabinet is overgenomen<sup>4</sup>, heeft namelijk betrekking op het gehele watersysteem. Daarin vormen de zorg voor de waterkering en de waterhuishouding onderdelen van een geïntegreerd en samenhangend waterbeheer. Belangrijk uitgangspunt in het rapport WB21 is dat er anders omgegaan moet worden met water via de volgorde van trits vasthouden, bergen, afvoeren.

---

***De voorgestelde wetwijziging biedt het juridische kader voor het anders omgaan met water.***

---

Anders omgaan met water heeft consequenties voor de waterkeringszorg. Naast het malen en verticaal verwerken van water (via dijken en kaden), komt nu ook de horizontale berging van water in beeld. Dit heeft gevolgen voor de 'techniek van waterbeheer' in brede zin. Het vereist namelijk niet alleen een technische heroriëntatie op waterbeheer, maar ook een juridische en financiële. Er zal dus een instrumentarium voor handen moeten zijn om dat anders omgaan met water te kunnen realiseren. Voor zover de waterkeringszorg, in het licht van het voorafgaande, een andere inkleuring krijgt, biedt het VHWwk daartoe het juridisch kader.

---

<sup>2</sup> Universiteit Utrecht, december 1999.

<sup>3</sup> Commissie Tielrooij, augustus 2000.

<sup>4</sup> Kabinetsstandpunt Anders omgaan met water, december 2000.

De Commissie heeft dan ook met belangstelling kennis genomen van het VHWwk. Op hoofdlijnen kan zij instemmen met de wijzigingen en aanpassingen zoals die worden voorgesteld.

## 2.2 Toekomstige integratie van waterwetgeving

De Commissie vraagt op deze plaats wel aandacht voor het feit dat de nu nog vooral sectorale waterkeringsregelgeving op langere termijn ingepast zal moeten worden in een mogelijk tot stand te brengen integrale Waterwet (zie daarover het CAW-advies van mei 2002).

---

*De sectorale waterkeringsregelgeving zal op langere termijn ingepast moeten worden in een tot stand te brengen integrale Waterwet.*

---

## 2.3 Ruimtelijke ordeningsaspecten

Niet alleen de Commissie WB 21, ook de Commissie Noodoverloopgebieden<sup>5</sup> gaat in op de opgave om water zoveel mogelijk te bergen. Het rapport van de Commissie Noodoverloopgebieden betreft het hoofdwatersysteem: grote rivieren die transnationaal water afvoeren. Om de druk op de waterkeringen te verminderen bij een verhoogde afvoer van rivierwater, zullen er bij calamiteuze omstandigheden noodbergingsgebieden voor handen moeten zijn. De aanwijzing en inrichting daarvan kent niet alleen waterstaatkundige maar ook ruimtelijke ordeningsaspecten. Het rapport van de Commissie Noodoverloopgebieden gaat echter niet in op wat nodig is om dit te verwezenlijken.

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving constateert dat de ruimtelijke ordeningsaspecten ook in het VHWwk slechts in beperkte mate aan de orde komen, namelijk alleen voor zover ze direct van invloed zijn op het juridisch instrumentarium van de beheerders van de (primaire) waterkeringen, mede in hun relatie met andere overheden die het primaat hebben binnen de ruimtelijke ordening. In de huidige wet worden de af te wegen belangen nog opgesomd, in het voorontwerp niet meer. Het argument daarvoor is dat de ruimtelijke ordening zo zwaar meeweegt, dat de belangen niet meer limitatief in de wet hoeven te worden opgenomen.

---

<sup>5</sup> Commissie Luteijn, Gecontroleerd overstroom, mei 2002.

De Commissie begrijpt art. 7 VHWwk dan ook zó dat bij de besluitvorming een volledige afweging van belangen gemaakt wordt, zoals ook bij de ruimtelijke ordening gebeurt. De Commissie vraagt op deze plaats aandacht voor het feit dat deze volledige belangenafweging ook echt zal moeten plaatsvinden in de praktijk.

## 2.4 Relatie met aanpalende regelgeving

De Commissie deelt de conclusie uit de Memorie van Toelichting (verder: MvT) dat er binnen het huidige of binnen afzienbare termijn te realiseren juridisch instrumentarium voldoende mogelijkheden zijn om rivierverruimende maatregelen uit te voeren. Als alles doorgaat zoals in de MvT voorzien, zijn er vier wettelijke instrumenten om genoemde maatregelen te effectueren: de (in behandeling zijnde) rijksprojectenprocedure, de (voorgenomen) herziening van de Wwk, de (aan te passen) Ontgrondingenwet en de nieuwe Wro (die ter advisering bij de Raad van State ligt). Bovendien is de PKB 'Ruimte voor de Rivier' in voorbereiding.

De Commissie plaatst echter wel een kanttekening bij het juridisch instrumentarium van de nieuwe Wro. De tekst van de MvT gaat namelijk uit van de politieke stand van zaken zoals die was vóór de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002. De toenmalige minister van VROM heeft het wetsontwerp inzake een fundamentele herziening van de WRO ingediend in de vorm waarvan ook in de MvT is uitgegaan. Het is evenwel de vraag in hoeverre het gedachtegoed van het vorige Kabinet gesteund wordt door het nieuwe Kabinet. Minder politiek gevoelig is het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO met betrekking tot een regeling van de rijksprojectenprocedure. Maar ook dat zal pas tot wet verheven zijn wanneer het in het Staatsblad staat.

---

***De nieuwe Wwk dient ook in het geval de herziening van de WRO vertraging oploopt een adequaat instrumentarium te bieden.***

---

Naar het oordeel van de Commissie doet de wetgever er daarom verstandig aan een instrumentarium te ontwikkelen dat ook kan blijven functioneren wanneer de herziening van de WRO vertraging oploopt of wanneer die herziening vertrouwde instrumenten (PKB, concrete beleidsbeslissing) loslaat. De voorgestelde wijziging van de Wwk biedt daartoe wel een goede aanzet: zie het nieuwe art. 7a – dat de verhouding tussen de Wwk en de WRO regelt – in relatie tot art. 7 lid 1 Wwk – dat in zijn gewijzigde vorm de verlegging van een primaire waterkering eveneens onder het plan volgens art. 7 lid 2 brengt.

Verder wijst de Commissie erop dat vragen rond besluitvormingsprocedures, hoe deze zich tot elkaar verhouden en of ze toereikend zijn, ook van belang zijn

voor de primaire waterkeringen langs het IJsselmeer en de kust. Een PKB 'Ruimte voor de Rivier' zal hierop namelijk niet van toepassing zijn. De MvT zegt echter terecht dat de beschouwing over de problematiek rond de veiligheid van rivieren mutatis mutandis ook geldt voor kust- en IJsselmeerkeringen. Betekent dit, dat met het voorgestelde instrumentarium voor rivierverruimende maatregelen bijvoorbeeld ook een dynamisch kustbeheer kan worden gevoerd (denk aan het maken van lagunes in de duinen: is dat te brengen onder “aanleg, versterking en verlegging” van een primaire kering ex art.7 lid 1 Wwk)? En hoe verhoudt zich dit alles tot een mogelijke PKB-Water? De Commissie vraagt zich af of het geen aanbeveling verdient om in één keer te komen tot een PKB-Water, die een meer geïntegreerd en breder kader kan bieden.

Aparte aandacht vraagt de (verdere) implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water<sup>6</sup>. Aspecten van de waterkeringszorg behoren tot het ruimere begrip ‘watersysteem’, dat evenals in de Nederlandse benadering van waterbeheer centraal staat in de Kaderrichtlijn. In de door de Kaderrichtlijn vereiste deelstroomgebiedsvisionen zal de waterkeringszorg dus een stevige plaats moeten innemen. Bij het VHWwk zal dat Europese perspectief niet uit het oog verloren moeten worden.

---

***De waterkeringszorg zal een stevige plaats moeten innemen in de deelstroomgebiedsvisionen ter implementatie van de Kaderrichtlijn Water.***

---

Tenslotte wijst de Commissie er met betrekking tot de relatie tussen het VHWwk en aanpalende regelgeving wellicht ten overvloede op dat door de wetgever voldoende aandacht moet worden besteed aan het voorkomen van doublures in de wetgeving. Bovendien zal gelet moeten worden op het adequaat regelen van de doorwerking van de juridische instrumenten op de verschillende overheidsniveaus.

## **2.5 Schaderegeling**

De Commissie constateert dat in het VHWwk geen enkel artikel (wettekst) of overweging (MvT) wordt gewijd aan een al of niet op te nemen schaderegeling. Dat is enerzijds wel begrijpelijk, omdat ook in de huidige Wwk van zo'n regeling geen sprake is. Bovendien verdient het wellicht ook de voorkeur een algemene regeling op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht (waartoe overigens de eerste stappen al worden gezet). Anderzijds is er wel een vrij principiële oprekking van de Wwk aan de orde, omdat anders dan in de huidige Wwk- ook horizontale

---

<sup>6</sup> EKW, december 2000.



berging een prominente plaats krijgt. Dat betekent een veel sterkere confrontatie met regelingen en bevoegdheden van de WRO.

Op dit moment is er voor onderdelen van dat verbrede rivierwaterkeringen-beheer een aantal schaderegelingen voorhanden. Te denken valt aan de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat bij toepassing van de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken en art. 49 WRO (planschade) in relatie tot art. 31a WRO (verhaalsmogelijkheid door gemeenten). Ook voor een in te voeren rijksprojectenprocedure zal een nadeelcompensatieregeling gelden.

Het is evenwel de vraag of er niet een (speciale) regeling moet komen voor schade als gevolg van dijkverlegging, waterstandsverlagende maatregelen die niet tot onteigening leiden, het aanwijzen van groene rivieren achter de winterdijk (via overlaten) en het aanwijzen van noodoverloopgebieden. De Commissie Luteijn pleit voor een *lex specialis* om te komen tot (een snelle) aanwijzing en ingebruikstelling van noodoverloopgebieden. De door deze Commissie aanbevolen “volledige vergoeding van schade ten gevolge van inundatie” zal een aparte wettelijke basis moeten hebben. Een andere, maar niet minder klemmende vraag is die van de schaduwshade. Op dit moment is het juridisch onmogelijk om, wanneer politiek/bestuurlijk de ruimtelijke claims voor waterberging worden gelegd, de getroffen en op enigerlei wijze tegemoet te komen.

---

***Een integrale schaderegeling is nodig voor het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem in één lex specialis.***

---

De Commissie is zich bewust van de complexiteit van de schadevergoedingsproblematiek. Zij vraagt zich daarom af of deze discussie in het kader van het VHWwk wel gevoerd moet worden. De Commissie verwacht echter dat vragen van modern watersysteembeheer bij de behandeling in de Staten-Generaal van verschillende wetsontwerpen terug zullen komen (VHWwk, PKB-Water, herziening WRO, initiatief tot Waterwet, herziening Ontgrondingenwet). De Commissie sluit zelfs niet uit dat het instrument van de rivierverruimende maatregelen, alsmede van berging in polders van het regionale watersysteem, opnieuw ter discussie komt, wanneer de maatschappelijke weerstand tegen de majeure ruimteclaims en de bijbehorende kosten massieve vormen gaat aannemen. Enige kennis van de commotie die in de betrokken gebieden is ontstaan naar aanleiding van het advies van de Commissie Luteijn, leert dat het verstandig is een en ander ook in het verband van het VHWwk in de beschouwingen te betrekken (in de MvT).

Omdat dezelfde problematiek ook in het regionale watersysteem speelt, pleit de Commissie ervoor om onderzoek te doen naar één *lex specialis* voor het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem, waarin bevoegdheden tot

aanwijzing en inrichting zijn opgenomen, alsmede een integrale schaderegeling voor betrokkenen in de bergingsgebieden.

## 2.6 Behoeftte vanuit de praktijk aan voorgestelde aanpassingen

De Commissie stelt vast dat in het VHWwk vanuit twee beweegredenen tot aanpassing van de huidige Wwk wordt overgegaan. Ten eerste de aanpassing die op grond van de evaluatie van de Wwk gewenst is en ten tweede de aanpassing die het gevolg is van een andere benadering van de kustzone en van het rivierbeheer.

Gezien de behoefte die in de praktijk bestaat aan een instrumentarium dat is toegesneden op een vanuit het watersysteem gekaderde waterkeringszorg, verdient het volgens Commissie aanbeveling dat deze aanpassingen zo snel mogelijk hun beslag krijgen. Beheerders van primaire waterkeringen hebben namelijk groot belang bij het binnen afzienbare termijn regelen van ten eerste de financiering van aanleg en verbetering c.q. van het onderhoud van primaire waterkeringen. Ook hebben zij belang bij het op korte termijn doortrekken van de huidige tweede tranche-besluitvormingsprocedure (art. 17 - 30 Wwk) naar alle primaire waterkeringen.

De Commissie raadt dan ook aan om het voorliggende VHWwk *integraal* en *zo spoedig mogelijk* in te dienen bij de Tweede Kamer. Zij vraagt zich echter wel af in hoeverre het verstandig is om beide elementen in één keer in het wetgevingsproces in te brengen via het voorliggende VHWwk. Het ware namelijk ten zeerste te betreuren wanneer het toch al tijdrovende wetgevingsproces zou worden vertraagd omdat over de wenselijkheid van ruimte voor de rivier enerzijds en het mogelijk opnieuw verhogen van rivierwaterkeringen anderzijds (princiële) politieke discussies ontstaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan de bekostiging van de inrichting van noodbergingspolders en aan de schadevergoedingsvragen die daarmee annex zijn.

Hoewel verbrokkelde wetgeving in beginsel zoveel mogelijk moet worden voorkomen, kan de Commissie zich voorstellen dat eventueel om politiek-strategische redenen tot een kleine (partiële) aanpassing van de huidige Wwk besloten wordt, waarbij de voorgestelde herziening van het financieringsstelsel wordt ingevoegd in de huidige Wwk. In dat geval adviseert de Commissie om bij deze partiële en versnelde herziening in ieder geval óók de verruiming van de tweede tranche voor alle primaire waterkeringen mee te nemen, gezien de behoefte die hieraan bestaat in de praktijk. Wat verstandig is, valt nu nog niet goed te overzien. Hierbij spelen ook argumenten die gezocht kunnen worden in de onzekerheden rond de verdere wetgevingsprocedure inzake de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

### 3. VOORONTWERP NADER BEKEKEN

---

De Commissie loopt hierna de wijzigingsvoorstellen in het VHWwk af en zal deze in samenhang met de Memorie van Toelichting waar nodig van enig commentaar voorzien.

#### 3.1 Periodieke evaluatie veiligheidsnorm (art. 3 VHWwk)

De MvT beschrijft dat het overstromingsrisico (kans maal gevolg, dus inclusief potentiële schade) toeneemt door verschillende oorzaken, zoals meer inwoners of grotere investeringen in een dijkkringgebied of door de grotere overstromingskans door de zeespiegelrijzing en hogere rivierafvoeren. De huidige Wwk kent een veiligheidsnorm, aangegeven als gemiddelde overschrijdingskans.

De Commissie onderschrijft de opvatting zoals verwoord onder 2.2 van de MvT bij het VHWwk dat noch overschrijdingskans, noch overstromingskans een relatie leggen met de gevolgen van een overstroming en het overstromingsrisico. Deze lijn doortrekkend, is de Commissie van mening dat het aanbeveling verdient een regel toe te voegen aan het eind van art. 3 lid 5: “(...) veiligheidsnorm, in relatie tot het overstromingsrisico.”

Gezien de ontwikkelingen op het terrein van de overstromingskansen en overstromingsgevolgen concludeert de MvT dat het wenselijk is dat periodiek aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan. Het nieuwe vijfde lid van art. 3 Wwk bepaalt dat eens per 10 jaar aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van de veiligheidsnormering.

---

***De verslagtermijn aan de Staten-Generaal van eens per 10 jaar is te lang gezien het belang van de veiligheid in de Nederlandse delta.***

---

De Commissie verbaast zich over deze langdurige termijn van 10 jaar, aangezien dit betekent dat op zijn minst gedurende twee zittingsperioden van de Eerste en Tweede Kamer géén informatie binnenkomt over een hoogst belangrijk dossier, te weten de veiligheid van de Nederlandse delta. De Commissie is dan ook van mening dat die termijn teruggebracht zou moeten worden. Er zijn niet alleen procedurele redenen te noemen voor het verkorten van de termijn, maar ook inhoudelijke. De politieke aandacht voor zo'n belangrijk veiligheidsaspect van de samenleving is ook vanuit beheersverantwoordelijkheid nodig.

De Commissie stelt voor om wat betreft de rapportagetermijn aan te sluiten bij de vijfjaarlijkse vaststelling van de ministeriële regeling voor bepaling van het waterkerend vermogen (art. 4 lid 2 Wwk). In de ministeriële regeling zou

opgenomen kunnen worden dat een verslag over de bepaling van het waterkerend vermogen elke vijf jaar ter kennisneming aan de Tweede Kamer wordt gezonden. De termijn van 10 jaar in de tekst van art. 3 lid 5 VHWwk kan daarbij evt. behouden blijven. Een alternatief is dat de minister van V&W in het kader van de veiligheid van de staat van de Nederlandse waterkeringen een vergelijkbare rapportage uitbrengt als de minister van BZK jaarlijks doet in het kader van rampenbestrijding.

Een tweetal kleine kanttekeningen tot slot: in de MvT staat onder paragraaf 2.2 dat alleen aan de Tweede Kamer verslag wordt gedaan. Dit lijkt niet in overeenstemming met het voorgestelde art.3 lid 5 Wwk. Tenslotte valt op dat in het VHWwk art. 34 Wwk niet vervalt. Naar de mening van de Commissie zal dit echter wel dienen te gebeuren.

### **3.2 Normering niet-primaire waterkeringen (art. 3a VHWwk)**

Het nieuwe art. 3a VHWwk gaat in op veiligheidsnormering van niet primaire waterkeringen bij algemene maatregel van bestuur (verder: amvb), voor zover bovenregionale belangen dit noodzakelijk maken. Dit is een belangrijke toevoeging, vooral omdat er iets geregeld wordt over niet-primaire waterkeringen.

Met de strekking van het nieuwe art. 3a kan de Commissie instemmen. Wel merkt zij op dat het begrip ‘bovenregionaal belang’ nogal vaag is. Het is de vraag of niet de meeste niet-primaire waterkeringen gebieden beschermen waarbij wel bovenregionale belangen in het geding zijn. Het ware te overwegen om bovenregionaal te definiëren, of om het te vervangen door de zin: “De eerste volzin vindt slechts uitzondering wanneer uitsluitend lokale belangen aan de orde zijn.” Een derde mogelijkheid is om de tweede volzin te schrappen. Gedeputeerde Staten stellen dan een veiligheidsnorm vast voor al die niet-primaire waterkeringen die in de amvb voor hun provincie genoemd zijn. Bij interprovinciale waterkeringen (c.q. dijkkringgebieden) geschiedt zulks door de betrokken provinciale besturen in gezamenlijk overleg c.q. vaststelling. Wel lijkt het verstandig dit wettelijk vast te leggen, zoals dat ook gebeurt in het nieuwe art. 6 lid 2 uit het voorontwerp ten aanzien van het toezicht op interprovinciale primaire waterkeringen.

---

#### ***Nadere invulling van begrip ‘bovenregionaal belang’ is noodzakelijk.***

---

Tenslotte nog een tweetal kleine opmerkingen. Allereerst staat ten onrechte in de artikelsgewijze toelichting dat paragraaf 2.4 van de MvT nadere onderbouwing geeft; dit moet zijn paragraaf 3.4. Ten tweede, als art. 3a genoemde uitbreiding krijgt, dan zou ook art. 2 Wwk wijziging moeten ondergaan. Daarin staat immers

dat “deze wet van toepassing is op de dijkkringgebieden en de primaire waterkeringen (...)”.

### **3.3 Begrip bestuursorgaan inconsistent (art. 6a VHWwk)**

In het nieuwe art. 6a uit het voorontwerp (een prealabel besluit) wordt gesproken over ‘het bestuursorgaan’ dat maatregelen moet gaan nemen met betrekking tot de beveiliging tegen overstroming. Dat begrip bestuursorgaan is op zich juist. Wel dient gezien de tekst van het VHWwk met enige inconsequentie genoeg te worden genomen. Immers, de huidige wet noemt alle bestuursorganen bij name, behalve als het ‘de beheerder’ betreft (meestal het waterschap, soms het Rijk).

De vraag is nu of de keuze voor ‘het bestuursorgaan’ betekent dat ook andere instanties dan (vooral) de waterschappen feitelijke maatregelen kunnen/moeten nemen? Dat lijkt niet te passen in de systematiek van de wet. Overigens stelt de beheerder het plan ook vast. Gedeputeerde Staten keuren goed. De vraag is dus of de minister ook de provincie kan belasten met uitvoeringsmaatregelen. Het betreft overigens (MvT onder F artikel 6a) ‘nauwelijks ruimtelijk relevante maatregelen’, die genomen worden door een besluit van de Minister. Bij veiligheidsmaatregelen met een groot ruimtelijk beslag zal een PKB ex art. 2a WRO richtinggevend zijn. Zie ook de MvT onder paragraaf 5.10 waar de indruk wordt gewekt dat élk bestuursorgaan kan worden aangewezen om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Dat hoeft dus de beheerder niet te zijn.

De Commissie stelt voor om in lijn met de wetsystematiek het dagelijks bestuur van het waterschap expliciet te noemen in de betreffende artikelen in plaats van het begrip ‘het bestuursorgaan’.

### **3.4 Plan- en besluitvormingsprocedures (art. 7 VHWwk)**

#### *Reikwijdte planvereiste*

De Commissie kan instemmen met de wijziging van art. 7 inzake de reikwijdte van het plan- en goedkeuringsvereiste tot de essentiële aanpassingen (aanleg of versterking). De toevoeging van ‘verlegging van een primaire waterkering’ doet recht aan de opdracht aan de beheerders om veiligheid te garanderen mede – en waar mogelijk – door de ruimte voor (rivier)water te vergroten, hetgeen van invloed is op de noodzakelijke hoogte van primaire waterkeringen.

Ook acht de Commissie het weglaten van de aanbevelingen van de Commissie Boertien I uit de wettekst verstandig. De reikwijdte van de belangenafweging is ten principale niet veranderd, omdat de huidige Wwk ook al alle ruimte laat voor het betrekken van een vrij breed scala aan belangen. De

nieuwe tekst sluit aan bij formuleringen in de Ontgrondingenwet (art. 3 lid 2) en in de Grondwaterwet (art. 14 lid 2).

Volgens de Commissie zal het introduceren van de verlegging van een primaire waterkering in art. 7 lid 1, die meestal landinwaarts zal gaan, overigens wel de belangen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting concreter in beeld brengen. Het verbreden van het winterbed heeft met andere woorden meestal grote maatschappelijke consequenties.

#### *Compensatie van LNC-waarden*

De Commissie vraagt zich wel af of het huidige (en ook in het VHWwk gehandhaafde) art. 7 lid 2 onder c het compensatiebeginsel voldoende representeert c.q. als (bindende) opdracht formuleert. Wie waarden als landschap, natuur of cultuurhistorie (LNC-waarden) ‘bevordert’ – waarbij niets over de aard en de omvang wordt gezegd – compenseert niet altijd hetgeen aan waarden verloren is gegaan.

De Commissie is van mening dat het overweging verdient om de toenemende druk om invulling te geven aan het compensatiebeginsel wettelijk te vertalen door ‘bevordering’ in art. 7 lid 2 sub c VHWwk te vervangen door ‘compensering’.

### **3.6 Risico’s en aansprakelijkheid in kustzone (art. 10, 10a en 11 VHWwk)**

De Commissie vraagt aandacht voor het in de wet opnemen van de verplichting om de risico’s van vóór de primaire waterkering gelegen gebieden in de kustzone in kaart te brengen. Uit art. 11 VHWwk en de MvT (paragraaf 3.1) blijkt dat het hier alleen betreft het gebied dat ligt tussen de primaire waterkering en de duinvoet. Dat betekent dat alleen de nadelige gevolgen van duinafslag aanleiding zijn om risicokaarten op te stellen. Schades in dezelfde zone, bijvoorbeeld als gevolg van hoge stormvloed, waar sprake is van harde kustverdediging, vallen buiten de regeling.

De MvT schetst dat in de kustzone allerlei maatschappelijke activiteiten plaatsvinden en er zich objecten bevinden die schadegevoelig kunnen zijn. Hoewel de overheid via de ruimtelijke ordening regulerend kan optreden in dergelijke gebieden (Vijfde nota RO, derde Kustnota), blijven er risico’s bestaan. De MvT zegt dat de verplichting tot het maken van risicokaarten ertoe strekt om “het risicobewustzijn te bevorderen bij degenen die in de kustzone (gaan) wonen en werken of andere activiteiten ontplooiën”. Belanghebbenden wordt het gemakkelijker gemaakt zich op de risico’s van wonen, werken en recreëren in de kustzone te oriënteren.

De Commissie vraagt zich af in hoeverre er in meerdere of mindere mate een vorm van aansprakelijkheid van overheden kan ontstaan door het opstellen van risicokaarten. Onjuistheden of onvolledigheden die voorkomen in door de

overheid verstrekke waterstaatsgegevens kunnen soms namelijk leiden tot schade. Hebben deze kaarten dus niet een wat indringender juridische status dan alleen ‘oriëntatiepunt voor belanghebbenden’? Of anders gezegd: de Commissie vraagt zich af of de overheid via de risicokaarten niet te gemakkelijk aansprakelijkheden wegschrijft, nog afgezien van het feit of een dergelijke disculpatie via een bekendgemaakte risicokaart juridisch houdbaar is.

Op dit punt kan een vergelijking getrokken worden met onjuistheden of onvolledigheden op vaarkaarten. Deze kunnen tot schade leiden, bijvoorbeeld omdat zich in het vaarwater bevindende obstakels of ondiepten daarop niet staan aangegeven. Wanneer niet (op andere wijze) is gewaarschuwd tegen dergelijke obstakels is de overheid in beginsel aansprakelijk voor deze onjuistheden of onvolledigheden.<sup>7</sup> Deze aansprakelijkheid gaat echter niet zover dat er vanuit wordt gegaan dat de overheid door middel van deze vorm van informatieverstrekking een garantie geeft voor de juistheid van (bijvoorbeeld) de op de vaarkaat aangegeven diepte. Wel wordt aangenomen dat op de overheid een plicht rust om er zorg voor te dragen dat de gegevens juist zijn. De overheid komt hierbij overigens wel enige beleidsvrijheid toe.<sup>8</sup>

---

***Mogelijke aansprakelijkheid van de overheid bij het opstellen van risicokaarten voor de kustzone dient beter in kaart te worden gebracht.***

---

Art. 11 VHWwk klemmt des te meer bij het lezen van paragraaf 3.2 uit de MvT omdat de risico's van schade hier verruimd worden naar het strand, althans het citaat uit de derde Kustnota insinueert dit. Zolang het maken van risicokaarten slechts tot doel heeft mensen bewust te maken van schaderisico's, die voor hun eigen rekening komen, maakt de breedte van de zone zeewaarts en landinwaarts niet zoveel uit. Wanneer er evenwel (substantiële) aansprakelijkheden ontstaan als gevolg van die risicokaarten, lijkt een gedegen juridisch getoetste tekst noodzakelijk. Dat geldt evenzeer wanneer er zoals hiervoor aangegeven, harde zeekeringen zijn. Er is dan weliswaar geen sprake van afslaan van duinen, maar de activiteiten (wonen, werken en recreëren) komen in dezelfde mate voor.

Concluderend acht de Commissie het raadzaam om de strekking van art. 10 en 11 VHWwk in het licht van het vorenstaande nog eens kritisch te bezien op juridische status en consequenties.

---

<sup>7</sup> Vgl. Hof 's-Gravenhage 28 maart 1973, S&S 1973, 84; 12 februari 1982, S&S 1982, 63; 14 februari 1986, S&S 1987, 137; Hof 's-Gravenhage 23 januari 1996; 19 november 1991, S&S 1994,32 en 22 april 1997, S&S 1998, 39. Zie voorts HR 23 september 1977, S&S 1978,2; Rb. 's-Gravenhage 27 februari 1991 en 29 januari 1992, S&S 1994, 45.

<sup>8</sup> Hof 's Gravenhage 14 februari 1986, S&S 1987, 137; Hof 's-Gravenhage 10 oktober 1989, S&S 1990, 146.

### 3.7 Wijziging financieringsregeling (art. 12 VHWwk)

#### *Toezichtrelatie*

De Commissie acht de voorgestelde wijze van financiering een verbetering vergeleken bij het huidige stelsel (zie MvT onder 2.3). Echter, waar in het nieuwe stelsel de beheerder zelf geheel verantwoordelijk is voor de kosten van beheer en onderhoud, zal het toezicht op het instandhouden van de waterkeringen (ook de niet-primaire ex art. 3a VHWwk), niet alleen van de kant van de Minister (ex art. 5a VHWwk: bindende voorschriften) maar ook van de zijde van de provincie – voorzover de beheerder een waterschap is – wel voldoende inhoud moeten houden/krijgen.

---

***Het toezicht door rijk en provincie op het instandhouden van de waterkeringen moet voldoende inhoud krijgen.***

---

Bij het doortrekken van de tweede tranche naar alle primaire waterkeringen dient bijvoorbeeld de accuratesse van waterschappen bij het beheer en onderhoud in de gaten te worden gehouden door extra toezicht op waterschappen in te bouwen. Hierdoor is het risico te beperken dat door waterschappen te maken kosten om financiële redenen later op de begroting worden gezet en daardoor technisch noodzakelijke investeringen worden uitgesteld. Zowel Rijk als waterschappen zullen hun verantwoordelijkheid vooral moeten invullen vanuit het criterium veiligheid, ongeacht de daarmee gepaard gaande kosten. Bovendien acht de Commissie het van belang dat de relatie tussen aanleg en investering (vaak door het Rijk) en beheer en onderhoud (door waterschappen) in de gaten wordt gehouden.

Kortom, de Commissie vindt dat in de MvT over de toezichtrelatie in dit specifieke verband nog wel een opmerking gemaakt zou kunnen worden, zeker omdat het ofwel primaire waterkeringen betreft, of niet-primaire waterkeringen van (substantieel) bovenregionaal belang.

#### *Financiering rivierverruimende maatregelen*

De Commissie beziet op het onderdeel financiering ook de doorwerking van de adviezen van de Commissies Tielrooij en Luteijn. Rivierverruimende maatregelen dragen bij aan de gewenste veiligheid. Ze vormen een substituut voor nieuwe ronden van dijkverzwarende. Het is vanuit die optiek dan ook terecht dat waar het Rijk de volledige kosten van versterking en verbetering van primaire waterkeringen zal gaan betalen, ook de verruimende maatregelen daaronder zullen vallen. Datzelfde geldt voor de kaden in Limburg; anders dan onder de huidige Wwk worden deze in het VHWwk onder de werking van de wet gebracht.



De Commissie beveelt aan om in de MvT wellicht ten overvloede onder paragraaf 2.3 op te nemen dat de volledige financiering door het Rijk niet geldt voor de niet-primaire waterkeringen ex art. 3a VHWwk. Dat artikel betreft namelijk alleen de opdracht aan gedeputeerde staten om tot normering over te gaan als een amvb daartoe aanwijzingen geeft.

### 3.7 Enige opmerkingen in de marge

De Commissie maakt in de marge van dit advies nog de volgende opmerkingen:

- a. Hoewel in het VHWwk niet direct aan de orde, vraagt de Commissie zich af in hoeverre het vaststellen van anticiperende veiligheidsnormen voor een periode van 20-50 jaar zou kunnen bijdragen aan meer doelmatigheid bij de waterkeringszorg dan met het huidige stelsel mogelijk is. De praktijk geeft namelijk aan dat in de lange (plan)periode waarin een waterkering op de vereiste hoogte wordt gebracht, de veiligheidsnormering alweer kan zijn aangepast. De Afdeling Bestuursrechtspraak staat anticiperen op toekomstige waterstanden bij dijkversterking echter niet toe.<sup>9</sup> Daardoor loopt de beheerder continue achter de feiten aan. De Commissie is zich bewust dat met name de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen zich in deze zin meer anticiperend zou kunnen opstellen. Een ontwerpnorm voor 20-50 jaar geeft ook mogelijkheden om in planologische trajecten over de genoemde termijn ruimte te reserveren voor alsdan aan te passen waterkeringen.
- b. In art. 3 VHWwk (Staten-Generaal) en in art. 6a (EK en TK) wordt een verschillende terminologie gebruikt: de Commissie vindt dat gelijkvormigheid de voorkeur verdient.
- c. Art. 5a VHWwk beoogt de beheerder te binden aan de zogenaamde Leidraadtoetsing (MvT onder artikelsgewijs C en D). De tekst zou die bedoeling krachtiger verwoorden wanneer de volzin: “Zij worden door de beheerder in acht genomen” vervalt en het woord ‘bindende’ voor voorschriften wordt geplaatst.
- d. Art. 7 lid 2 VHWwk spreekt van ‘plan’; art. 7g wordt in de MvT in verband gebracht met het ‘dijkenplan’ en de daarmee verband houdende besluiten. Ook paragraaf 5.14 van de MvT spreekt van dijkplannen. Het lijkt de Commissie beter om overal van het plan te spreken. Dat voorkomt misverstand bij een

---

<sup>9</sup> ABRvS 15 december 1998, AB 1999/160.

plan waarbij niets aan het dijklichaam zelf gebeurt, maar alles in het zomer- of winterbed.

- e. Art. 7b lid 2 VHWwk noemt ‘andere’ betrokken bestuursorganen; wordt bedoeld dat gedeputeerde staten ex art. 7 lid 1 (het coördinerend bestuursorgaan bij interprovinciale plannen) geen medewerking kunnen vorderen van het andere college van GS, hoewel dat ook een vergunningverlenende instantie kan zijn? Als dit niet bedoeld is, kan het woord ‘andere’ vervallen: wie betrokken is, kan worden aangesproken.
- f. Bij art. 7e VHWwk wordt de afwijking van art. 10:31, tweede en derde lid, Awb wel in de wettekst genoemd, maar in de volgende volzin wordt de afwijking van art. 10:31, vierde lid, Awb niet als zodanig genoemd. De Commissie raadt de wetgever aan om na te gaan of dit een bewuste inconsistentie is of een omissie.
- g. De Commissie vraagt de wetgever tenslotte om een heldere argumentatie in de MvT waarom de mogelijkheid tot onverwijld inbezitneming (art. 30 Wwk), welke destijds met redenen omkleed bij amendement in de wet is opgenomen, bij de voorgestelde aanpassingen in het VHWwk verdwenen is.

#### 4. CONCLUSIE

---

De Commissie heeft met belangstelling kennis genomen van het VHWwk. Op hoofdlijnen kan de Commissie instemmen met de wijzigingen en aanpassingen zoals die worden voorgesteld. Zij is met name verheugd over de verruiming van de Wet op de waterkering naar alle primaire waterkeringen, de wijziging van de financieringsregeling en het doortrekken van de veiligheidsnormering voor niet-primaire keringen. Deze elementen komen namelijk tegemoet aan de behoefte die in de praktijk bestaat aan een instrumentarium dat is toegesneden op het uitoefenen van de waterkeringszorg vanuit de watersysteemgedachte. Vanuit deze praktijkbehoefte bezien is het volgens de Commissie van groot belang dat de voorgestelde aanpassingen zo snel mogelijk hun beslag krijgen in de nieuwe Wet op de waterkering. Zij hoopt dan ook op een vlotte afhandeling van het wetgevingsproces.

BIJLAGE 1 ADVIESAANVRAAG



CAW/2002-129  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan  
de Commissie van advies  
inzake de waterstaatswetgeving  
t.a.v. de heer prof mr Th.G. Drupsteen  
Postbus 90653  
2509 LR DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
A. van der Hoek	070 - 351 90 02
Datum	Bijlage(n)
21 juni 2002	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGW/VW 2002/930	
Onderwerp	
Voorontwerp van wet tot herziening van de Wet op de waterkering	

Geachte mevrouw, mijnheer,

Hierbij zend ik u een voorontwerp van wet tot herziening van de Wet op de waterkering.

Op grond van artikel 34 van de Wet op de waterkering is een tweetal deel-evaluaties uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.  
Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe de bevindingen van de bedoelde evaluatie te verwerken.

In de tweede plaats bevat het wetsvoorstel nog enige andere specifieke voorzieningen ten aanzien van de bescherming tegen hoogwater.

Ik zou het op prijs stellen indien ik uw eventuele suggesties en opmerkingen uiterlijk vóór 1 september a.s. zou mogen ontvangen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT

d/s J.M. de Vries

Postadres: Postbus 20901, 2500 EX Den Haag  
Bezoekadres: Plesmanweg 1

Telefoon (070) 351 61 71  
Telefax (070) 351 87 60

## BIJLAGE 2 SAMENSTELLING COMMISSIE

---

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. van Hall (voorzitter)

Prof. mr. P.J.J. van Buuren

Mw. prof. dr. E. Hey

Mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout

Mr. drs. B.P.M. van Ravels

Mr. dr. J.T. van den Berg

Mw. mr. drs. A.M. Laninga (secretaris)

Mw. M.S. Walenkamp (assistente)