

De juiste weg: projectbesluitvorming in het overstromingsrisicobeheer

Marleen van Rijswick, Annelies Freriks en Willemijn van Doorn-Hoekveld

1. Inleiding

In de afgelopen jaren heeft Toon de Gier verschillende malen geadviseerd over te volgen juridische routes bij de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Het ging daarbij bijvoorbeeld om dijkverbeteringsprojecten, het wijzigen en verleggen van waterkeringen en het graven van nevengeulen in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier.¹ Zijn belangstelling voor en kennis van het water(staat)recht betrof in het bijzonder de waterkeringszorg en de infrastructuur (de droge waterstaatszorg). Al langer geleden deed hij onderzoek naar de Deltawet grote rivieren en de resultaten van dat onderzoek zijn van grote waarde geweest voor de totstandkoming van de Wet op de waterkering en later de Waterwet. Het was dan ook niet vreemd dat men hem steeds weer wist te vinden als zich nieuwe juridische vragen op dit terrein voordeden. De dynamiek van de praktijk waarin steeds nieuwe en alternatieve juridische vormen worden gezocht om waterstaatskundige werken aan te leggen of te wijzigen kent geen grenzen. Toon werd dan ook regelmatig gevraagd om de nieuwe oplossingsrichtingen aan het bestaande juridische kader te toetsen. Hij deed dat op de typische 'Toon-wijze': zeer deskundig, met humor en relativeringsvermogen en met oog voor de belangen van de praktijk. Dat maakte het samenwerken met hem tot een genoegen.

Wij hadden het voornemen om over de door ons uitgebrachte adviezen in het kader van de aanleg en verbetering van waterstaatswerken gezamenlijk een artikel te schrijven. Dat is er niet meer van gekomen. Met deze bijdrage proberen wij recht te doen aan de rol die Toon bij de verdere ontwikkeling van het juridisch instrumentarium voor het overstromingsrisicobeheer heeft gespeeld. Zijn naam zou ook boven deze bijdrage moeten staan, omdat de bijdrage is gebaseerd op deels door hem geschreven adviezen. Maar zoals degene die hem goed kennen weten: hij vond het maar niets als iemand zijn naam boven een artikel zet zonder er daadwerkelijk aan meegeschreven te hebben.

In deze bijdrage onderzoeken we welke lessen uit hoogwaterbeschermingsprojecten kunnen worden geleerd voor zover het gaat om de keuze voor de beste procedure: het projectplan en de projectprocedure (Waterwet, hierna ook: Wtw), de watervergunning (Wtw) of het provinciale of rijksinpassingsplan (Wet ruimtelijke

1 Deze adviezen zijn te vinden op de website : www.centrumvooromgevingsrecht.nl

ordening, hierna: Wro). We gaan eerst in op de verschillende routes en bespreken vervolgens welke overwegingen bij de keuze voor een bepaalde route relevant zijn.

2. Projectplan voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken

De waterbeheerder die een waterstaatswerk (zoals een waterkering) wil aanleggen of wijzigen dient op grond van art. 5.4 Waterwet een projectplan vast te stellen. Deze verplichting ziet alleen op werken of werkzaamheden die tot gevolg hebben dat de normatieve toestand (richting, vorm, afmeting of constructie) van dat waterstaatswerk, zoals die is vastgelegd in de legger, wordt gewijzigd.² De waterbeheerder is niet verplicht om de maatregelen zelf te nemen. Als een waterstaatswerk wordt aangelegd of gewijzigd *door of vanwege* de beheerder, dan dient dit echter te geschieden door middel van een projectplan. Het voorgaande laat onverlet dat de waterbeheerder, ongeacht de vraag wie een waterstaatswerk waterkering aanlegt c.q. wijzigt, volledig verantwoordelijk blijft om aan de op haar rustende zorgplicht en de normen voor de primaire waterkering te voldoen.

Een projectplan is niet verplicht als voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk (voor zover hier van belang) toepassing wordt gegeven aan afd. 3.5 Wro, dat wil zeggen indien met het oog op de uitvoering van de maatregelen een rijks-inpassingsplan of provinciaal inpasingsplan wordt vastgesteld (art. 5.4 lid 6 Wtw). Indien voor andere planologische maatregelen wordt gekozen zoals de vaststelling van een bestemmingsplan of de omgevingsvergunning (waarbij van het vigerende bestemmingsplan wordt afgeweken), blijft de projectplanverplichting wel bestaan.^{3,4}

Als sprake is van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen (art. 5.5 Wtw),⁵ moet de projectprocedure uit art. 5.6 e.v. Waterwet worden doorlopen. Dit betekent dat op het projectplan de procedure van afd. 3.4 Awb van toepassing is. In afwijking van de Awb kan 'een ieder' mondeling of schriftelijk zienswijzen indienen tegen het projectplan. Wanneer het projectplan is vastgesteld en de gecoördineerde projectprocedure voor waterstaatswerken wordt gevolgd, dient het plan – alvorens het in werking treedt –, te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten (verder GS) van de provincie op wier grondgebied het wordt uitgevoerd (art. 5.7 Wtw), ook indien het projectplan door het rijk als waterbeheerder is opgesteld. Het vereiste van goedkeuring is in de Waterwet opgenomen om de provincie in de gelegenheid te stellen de planologische aanvaardbaarheid van het project te kunnen beoordelen.⁶ Met de goedkeuring van het projectplan door GS is

2 Dit betekent dat voor regulier onderhoud en herstelwerkzaamheden geen projectplan hoeft te worden opgesteld *Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 103*. Zie hierover F.A.G. Groothuijse, *Water werken. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen* (diss. 2009), IBR: Den Haag 2009, p. 132-133.

3 Zie art. 2.4 lid 2 en 3 Wabo jo. art. 3.1 en 3.2 Bor.

4 Zie hierover: Frank Groothuijse, 'Water werken 2.0: versnellen, vereenvoudigen, harmoniseren en integreren', in: A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgens, H.F.M.W. van Rijswick, J. Robbe, B.J. Schueler (red.), *Goed verdedigbaar*, Deventer Kluwer 2011, p. 315 e.v.

5 En indien een provinciale verordening dat bepaald, op projectplannen van besturen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van andere waterkeringen dan primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.

ook de planologische aanvaardbaarheid van het plan beoordeeld.⁷ Ingeval de realisering van werken aan de primaire waterkering plaatsvindt op basis van een projectplan is geen aanlegvergunning nodig (art. 5.10 Wtw). Ook is op grond van art. 6.12 lid 2 onder c Waterbesluit voor deze activiteit (wijziging waterkering door of vanwege beheerder) geen watervergunning nodig voor zover het rijkswaterstaatwerken betreft.

Voor de uitvoering van projectplannen zijn veelal verschillende uitvoeringsbesluiten nodig.⁸ De waterbeheerder zal deze bij de bevoegde bestuursorganen moeten aanvragen (art. 5.2 Wtw). Omdat uitvoeringsbesluiten veelal hun eigen besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures kennen, is het besluitvormingsproces vaak complex en omvangrijk. Om die reden is in de Waterwet voorzien in een regeling voor gecoördineerde besluitvorming omtrent uitvoeringsbesluiten die nodig zijn voor de uitvoering van projectplannen voor primaire waterkeringen.⁹ De wet voorziet niet in de coördinatie van de voorbereidingsprocedures van het projectplan en de uitvoeringsbesluiten. Deze kunnen wel parallel worden geschakeld. Een besluit dat al dan niet bewust buiten de coördinatie is gehouden moet desondanks met de projectprocedure worden voorbereid omdat de coördinatieprocedure van toepassing is op *alle* besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan. De Waterwet voorziet erin dat GS¹⁰ een gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten 'bevorderen'. Er is dus geen coördinatieverplichting.¹¹ Ook kunnen GS ervoor kiezen om de coördinatieregeling gefaseerd toe te passen. De uitvoeringsbesluiten moeten gelijktijdig worden bekendgemaakt 'voor zover' ze gecoördineerd zijn voorbereid (art. 5.12 Wtw). Ook de uitvoeringsbesluiten worden voorbereid met toepassing van afd. 3.4 Awb, maar de Waterwet geeft op een aantal punten een eigen regeling.

Belangrijk is dat GS de medewerking van de betrokken bestuursorganen kunnen vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is (art. 5.6 lid 1 en 2 Wtw). De bestuursorganen zijn verplicht de gevorderde medewerking te verlenen.¹² Indien de bestuursorganen die in eerste aanleg bevoegd zijn tot het nemen van uitvoeringsbesluiten,¹³ de ontwerpbesluiten niet binnen de door GS gestelde termijn aan hen

6 Zie hierover ABRvS 15 februari 2012, 201107345/1/R1.

7 Zie hierover: Frank Groothuijse, 'Water weten 2.0: versnellen, vereenvoudigen, harmoniseren en integreren', in: A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgens, H.F.M.W. van Rijswick, J. Robbe, B.J. Schueler (red.), *Goed verdedigbaar*, Deventer Kluwer 2011, p. 315 e.v.

8 Een aardig beeld van de verschillende soorten besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een projectplan tot het wijzigen van een waterkering, kan worden aangetroffen in r.o. 1 van de uitspraak ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 99 m.nt. AvH, zie ook ABRvS 26 oktober 2005, *MenR* 2006, 72 m.nt. JV. Inmiddels zijn al veel van die uitvoeringsbesluiten geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

9 Hiertoe worden niet gerekend besluiten tot onteigening en nadeelcompensatiebesluiten. Zie *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 105.

10 Indien het een waterstaatswerk betreft dat in meer dan één provincie is gelegen, kunnen GS van de desbetreffende provincies bij overeenstemmende besluiten bepalen dat GS van een van die provincies de coördinatie van de voorbereiding van de in het eerste lid bedoelde besluiten bevorderen.

11 Zie *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 42.

12 Zo kunnen GS de termijn bepalen waarbinnen de ontwerpuitvoeringsbesluiten aan hen moeten worden toegezonden. Tevens kunnen zij in afwijking van art. 3:18 Awb de termijn bepalen waarbinnen de uitvoeringsbesluiten door de bevoegde bestuursorganen moeten worden genomen.

13 Het gaat zowel om besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten.

toezenden dan wel niet, niet tijdig of niet in overeenstemming met het projectplan beslissen, kunnen GS op grond van art. 5.11 Wtw in de plaats van en ten laste van het aanvankelijk bevoegde bestuursorgaan het (ontwerp)besluit nemen. Plaatsvervangende besluitvorming is tevens mogelijk, indien een uitvoeringsbesluit naar het oordeel van GS wijziging behoeft. De plaatsvervangende besluiten hebben op besluiten die niet door de rijksoverheid moeten worden genomen. Opgemerkt wordt dat de indeplaatsstelling ook betrekking kan hebben op ambtshalve te nemen besluiten ter uitvoering van het projectplan en zogenaamde faciliterende besluiten. Laatstgenoemde zijn andere besluiten dan die ter uitvoering van het projectplan, welke zijn gericht op de realisering van de in het projectplan opgenomen voorzieningen. Voorbeelden zijn de bouwkeet, het plaatsen van een hijskraan en het nemen van een verkeersbesluit.¹⁴ Dit voorkomt dat de uitvoering van het projectplan wordt vertraagd of belemmerd.¹⁵

Tegen alle besluiten die in het kader van de projectprocedure worden genomen (dus zowel het projectplan als de uitvoeringsbesluiten staat ingevolge art. 5.13 Wtw in eerste en enige aanleg beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling).¹⁶ De projectprocedure voorziet met het oog daarop ook in specifieke bepalingen over de bekendmaking van besluiten en de aanvang van de beroepstermijn. Voor zover de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd zijn voorbereid, dienen deze namelijk gelijktijdig bekend te worden gemaakt, zodat de aanvang van de beroepstermijnen van de uitvoeringsbesluiten gelijk wordt geschakeld. Om de rechter in staat te stellen de beroepen tegen het projectplan, het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten integraal te beoordelen, is in art. 5.13 Wtw opgenomen dat tegen het vaststellings- en/of goedkeuringsbesluit van het projectplan pas beroep mogelijk is als de gecoördineerde uitvoeringsbesluiten bekend zijn gemaakt.¹⁷ De Afdeling kan (worden verzocht om) de beroepen gevoegd te behandelen. De uitvoeringsbesluiten en het projectplan worden niet aangemerkt als één besluit.

3. Betekenis van de watervergunning

In de praktijk is gebleken dat ook behoefte kan bestaan aan de uitvoering van maatregelen door anderen dan de waterbeheerder, bijvoorbeeld een gemeente. In dat geval geldt voor de werkzaamheden een vergunningvereiste voor bepaalde handelingen in het watersysteem.

In het bijzonder art. 6.5 onder c Wtw:

'het gebruik maken van waterstaatswerken of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden,

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 106/107.

¹⁵ Zie hierover ook de dissertatie van F.A.G. Groothuijse, *Water weren. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen* (diss. 2009), IBR: Den Haag 2009, p. 147-148.

¹⁶ Als de projectprocedure niet van toepassing is, wordt de procedure bij de Afdeling voorafgegaan door een beroepsprocedure bij de rechtbank.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 107.

dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen',

kan van belang zijn bij de bescherming tegen overstromingen en het voorkomen van wateroverlast. Par. 6.2 Wtw kent een aantal algemene bepalingen voor de watervergunning, die ook zien op de toestemmingen die het waterschapsbestuur verleent op grond van de keur. De waterschapskeuren kunnen verbodsbepalingen bevatten, mits deze geen betrekking hebben op regels die moeten worden gesteld op grond van internationale verplichtingen of bovenregionale belangen. Voor die gevallen voorziet het Waterbesluit (hierna: Wtb) in een regeling. Het verbod behoudens vergunning voorkomt dat waterkeringen worden aangetast, of de bergings- en afvoercapaciteit wordt belemmerd door het plaatsen van bouwwerken in het watersysteem. Door middel van de beschermingszones kunnen activiteiten in de nabijheid van waterstaatswerken worden gereguleerd en kunnen ruimtelijke reserveringen worden gemaakt voor bijvoorbeeld toekomstige dijkversterkingen.¹⁸ Het Waterbesluit ziet vooral op waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en onderscheidt verschillende soorten waterstaatswerken zoals oppervlaktewaterlichamen, de Noordzee en waterkeringen. Een aantal handelingen is van de vergunningplicht uitgezonderd, zoals het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden en de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door of vanwege de beheerder (art. 6.12 lid 2 onder c Wtb). Ook een aantal in de Waterregeling opgenomen kleinere activiteiten is vrijgesteld van de vergunningplicht. Voor activiteiten op of in de nabijheid van waterkeringen gelden nauwelijks vrijstellingen van de vergunningplicht.

De Waterwet kent een directe koppeling tussen de vergunningverlening en de doelstellingen van de wet. Er is echter geen directe koppeling tussen vergunningverlening en de normen die worden gesteld ter nadere uitwerking van die doelstellingen. Aangenomen moet echter worden dat indien door een handeling niet aan de normen wordt voldaan, de vergunning geweigerd moet worden. Op grond van art. 6.1a Wtb moet bij de vergunningverlening tevens rekening worden gehouden met het nationale waterplan op grond van art. 4.1 Wtw, het regionale waterplan op grond van art. 4.4 Wtw en het beheerplan van de waterbeheerder (art. 4.6 Wtw).

De voorschriften die bij de vergunning kunnen worden gesteld kunnen betrekking hebben op alle doelstellingen van de Waterwet en de reikwijdte van de vergunningplicht is daarmee zeer ruim. Art. 6.20 Wtw noemt een aantal bijzondere voorschriften die eveneens aan de vergunning verbonden kunnen worden, zoals financiële zekerheidsstelling en de verplichting compenserende of schadebeperkende maatregelen te nemen indien de vergunde handeling wordt stopgezet.

Indien er voor het gebruik van waterstaatswerken geen vergunningplicht geldt en er geen algemene regels zijn gesteld, geldt een *algemene zorgplicht* (art. 6.15 Wtb). De zorgplicht bepaalt dat handelingen zodanig moeten worden uitgevoerd dat er geen nadelige gevolgen zijn voor het veilig en doelmatig gebruik van het oppervlaktewaterlichaam en dat er geen nadelige gevolgen zijn voor de ecologische toestand en het kustfundament. Verder moeten feitelijke belemmeringen voor de vergroting van

18 Zie voor de ruime reikwijdte van deze bevoegdheid: Rb. Middelburg 29 januari 2008, Awb 07/389.

de afvoercapaciteit van oppervlaktewater worden voorkomen en dient de waterstandverhoging of de afname van het bergend vermogen ten gevolge van het gebruik zo klein mogelijk zijn, of moet dit gecompenseerd worden. Deze voorwaarden komen sterk overeen met het beleid zoals dat is neergelegd in de Beleidslijn grote rivieren.¹⁹ De zorgplicht is verder uitgewerkt in algemene regels in de Waterregeling en ziet bijvoorbeeld op de stabiliteit van oeverconstructies.

Voor toestemmingen op grond van de keur geldt in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure op grond van de Awb, waarbij er beslist moet zijn binnen acht weken nadat de aanvraag is ontvangen. Er dient eerst een bezwaarschrift ingediend te worden alvorens men in beroep kan bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling. Voor vergunningen op grond van de Waterwet geldt de procedure van afdeling 3.4 Awb. Tegen de vergunning staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling. Art. 13.2 Wm is van overeenkomstige toepassing.

4. Wet ruimtelijke ordening

Zoals eerder opgemerkt moet voor de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen door of vanwege de waterbeheerder een projectplan worden vastgesteld en dient de projectprocedure te worden doorlopen, tenzij toepassing wordt gegeven aan afd. 3.5 Wro. Afd. 3.5 Wro bevat de regeling inzake rijks- en provinciale inpassingsplannen (art. 3.26 en 3.28 Wro). Deze plannen hoeven niet in alle gevallen het gehele grondgebied van een bestemmingsplan te beslaan, maar kunnen ook alleen zien op een bepaald – voor de provincie of rijk relevant – gedeelte daarvan. De bepalingen inzake inpassingsplannen verwijzen naar de bepalingen inzake het bestemmingsplan. Wij behandelen hier alleen enkele specifieke aspecten die relevant zijn voor de uiteindelijke keuze tussen het projectplan op grond van de Waterwet of het ruimtelijk spoor via vaststelling van een inpassingsplan.

Op grond van de Wro moet sprake zijn van provinciale of nationale belangen om van het instrument provinciaal inpassingsplan of rijksinpassingsplan gebruik te mogen maken. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wro is over de termen "provinciaal belang en nationaal belang" het volgende aangegeven:²⁰

"Overigens is het van belang te onderkennen, dat we in formele zin in Nederland één overheid kennen, in weerwil van het spraakgebruik waarbij termen als «andere overheden» worden gehanteerd. Die ene overheid is territoriaal gelaagd. Voor veel vraagstukken is het ook volstrekt onmogelijk om verantwoordelijkheden exclusief toe te delen naar één overheidsniveau. Denk als voorbeeld aan het energiebeleid of het waterkwantiteitsbeleid. De maatschappelijke taken die de verschillende overheidsniveaus op die twee genoemde terreinen hebben zijn dikwijls complementair. Ik vind het van belang dit te onderkennen omdat in de door de leden gestelde vragen de mogelijke opvatting doorschemert dat indien een vraagstuk tot een provinciaal of nationaal belang wordt verklaard, de behartiging daarvan een exclusief karakter zou

¹⁹ Laatstelijk gewijzigd op 28 december 2012, Staatscourant 28 december 2012, nr. 26599, in werking getreden op 29 december 2012.

²⁰ Kamerstukken I, 2005/06, 28 916, C, p. 4.

hebben, dus met uitsluiting van de inzet van bevoegdheden op een lager overheidsniveau. Niets is minder waar."

De jurisprudentie biedt enige aanknopingspunten hoe met de terminologie moet worden omgegaan. De Afdeling heeft in verschillende uitspraken bepaald dat voor de beantwoording van de vraag of bij een project sprake is van provinciaal belang bepalend is dat het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan verbonden bovengemeentelijke belangen.²¹ Uit andere uitspraken blijkt dat het feit dat een project (in de uitspraken ging het daarbij om infrastructuur) meerdere gemeenten doorsnijdt tot de conclusie kan leiden dat sprake is van bovengemeentelijke belangen.²² Bij de beoordeling of sprake is van een provinciaal belang is tevens van belang of het onderwerp van het inpassingsplan tevens onderdeel is van provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een Omgevingsplan, Gebiedsplan, Structuurvisie of Streekplan.²³

Een belangrijke uitspraak in het kader van bescherming tegen hoog water betreft het provinciaal inpassingsplan 'Overdiepse Polder'. De Afdeling overweegt:

"2.3.4. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet bevoegd zijn het plan vast te stellen. Gelet op de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, moet ook de provincie geacht worden terzake van het realiseren van een adequate hoogwaterbescherming een eigen belang en taak te hebben, complementair aan die van de rijksoverheid. Voorts acht de Afdeling van belang dat uit hoofdstuk 7 van deel 4 van de planologische kernbeslissing "Ruimte voor de rivier" (hierna: de pkb), waarin ook de ontpoldering van de Overdiepse Polder is opgenomen, blijkt dat de projecten uit de pkb niet alleen worden geïnitieerd en gerealiseerd op het niveau van de rijksoverheid."

In deze uitspraak bevestigt de Afdeling dat ook de provincie geacht wordt een eigen belang en taak te hebben in het kader van het realiseren van een adequate hoogwaterbescherming, complementair aan het belang en de taak van de rijksoverheid.²⁴ Wat betreft het nationale belang dat gediend moet zijn bij een rijksinpassingsplan is minder jurisprudentie voorhanden. In een uitspraak acht de Afdeling het van belang dat een bepaald project is aangemerkt als een project van nationaal belang en dat het een nationale geografische reikwijdte heeft.²⁵

Voor een provinciaal inpassingsplan kan worden gekozen op het moment dat gemeentelijke besluitvorming vastloopt. De provincie of het rijk kunnen er immers voor kiezen om, ook in een situatie waarin sprake is van een provinciaal of nationaal belang, besluitvorming over te laten aan één of meerdere gemeenten. Deze situatie kan zich voordoen indien de planologische inpassing van maatregelen uit een

21 Zie ABRvS 13 februari 2013, 2012055341/1/R2, ABRvS 7 maart 2012, 201102543/1/R2 en ABRvS 16 februari 2011, 201005138/1/R3.

22 ABRvS 19 januari 2011, JM 2011/35, r.o. 2.7.2.

23 ABRvS 13 februari 2013, 2012055341/1/R2, 15 februari 2012, 201011643/1/R2 en ABRvS 19 januari 2011, JM 2011/35.

24 ABRvS 21 april 2010, AB 2010, 149, m.nt. A.A.J. de Gier, r.o. 2.3.4.

25 ABRvS 8 februari 2012, 201100875/1/R2.

projectplan vastloopt. In die situatie is het planologische besluit een uitvoeringsbesluit.

Uit de bestudeerde jurisprudentie blijkt dat in de gevallen waarin een inpassingsplan is vastgesteld vaak meerdere disciplines verbonden werden. Dus niet alleen water, maar dit tezamen met gebiedsinrichting (bijv. verkeer en recreatie) of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (Ruimte voor de Rivier). Het is de vraag of een rechter ook aanneemt dat een provinciaal- of rijksbelang aanwezig is, als slechts een zeer concrete maatregel in het inpassingsplan is opgenomen en over die concrete maatregel ook via een sectorale wet zou kunnen worden besloten.

Relatie tot het bestemmingsplan/de gemeente

Voordat provinciale staten (verder PS) uitvoering kunnen geven aan hun voornemen om een provinciaal inpassingsplan vast te stellen, moet(en) de gemeenteraad/gemeenteraden van de betrokken gemeente(n) worden gehoord. Indien een inpassingsplan wordt vastgesteld vervalt daarmee de bevoegdheid van de gemeente(n) om voor de betrokken gronden een bestemmingsplan vast te stellen (art. 3.26 lid 1 Wro). Dat was bijvoorbeeld een reden om bij de Ruimte voor de Rivier-maatregel 'bypass Kampen' niet voor een inpassingsplan te kiezen. De gemeenten Kampen en Dronten waren al in een ver gevorderd stadium met de voorbereiding van hun bestemmingsplannen.²⁶ PS geven in het vaststellingsbesluit aan tot welk tijdstip de uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de betrokken gronden voortduurt. Dit tijdstip moet in ieder geval zijn gelegen binnen de periode van tien jaar (art. 3.26 lid 5 Wro). Het inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft (art. 3.26 lid 3 Wro).

PS kunnen bij het vaststellingsbesluit bepalen dat (art. 3.26 lid 4 Wro):

- a. gedeputeerde staten de bevoegdheden en verplichtingen, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, uitoefenen (wijziging of uitwerking van het inpassingsplan, afwijking bij omgevingsvergunning en het stellen van nadere eisen)
- b. gedeputeerde staten beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c of g Wabo. Dit betreft bouwen, aanleg van werken, gebruik in strijd met het inpassingsplan en sloopwerkzaamheden.'

GS moeten een afschrift van beschikkingen die zijn gegeven met toepassing van deze bevoegdheden toezenden aan burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n).

Voor het rijksinpassingsplan gelden globaal dezelfde bepalingen als voor het provinciaal inpassingsplan. Indien een rijksinpassingsplan wordt vastgesteld, vervalt daarmee de bevoegdheid van de gemeente(n) om voor de betrokken gronden een

²⁶ Zie advies A.A.J. de Gier en H.F.M.W. van Rijswick, *Aanleg bypass Kampen: projectplan of watervergunning?*, 27 mei 2011, p. 5.

bestemmingsplan vast te stellen en kan evenmin door PS een provinciaal inpassingsplan worden vastgesteld. (art. 3.28 lid 1 Wro). Provinciale verordeningen (art. 4.1 lid 1 Wro) mogen niet in strijd komen met het rijksinpassingsplan. Voor zover sprake is van strijdigheid, moeten de bepalingen uit verordening buiten toepassing worden gelaten (art. 3.28 lid 7 Wro). Voor de vaststelling van het rijksinpassingsplan moeten voorafgaand naast de betrokken gemeente(n) ook de betrokken provincie(s) worden gehoord. Dit kan worden gecombineerd met het vooroverleg (art. 3.28 lid 1 Wro). De hiervoor genoemde bevoegdheden op grond van art. 3.26 lid 4 Wro komen ingevolge art. 3.28 lid 4 Wro toe aan de minister van I&M.

Procedure

De procedure tot vaststelling van inpassingsplannen is globaal dezelfde als de totstandkomingsprocedure van het gemeentelijk bestemmingsplan. Aan de formele bestemmingsplanprocedure gaat vaak een voorontwerpfase vooraf waarbij mogelijkheden worden geboden voor inspraak. Art. 3.1.1. Bro bepaalt dat vooroverleg wordt gepleegd met andere betrokken overheden en andere relevante partijen. Op grond van art. 3.26 lid 1 resp. 3.28 lid 1 Wro is het verplicht de betrokken gemeenteraad respectievelijk PS te horen. Vervolgens komt het ontwerpplan tot stand dat gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd. Een ieder kan gedurende die periode een schriftelijke of mondelinge zienswijze kenbaar maken. Binnen twaalf weken na afloop van de zienswijzentermijn wordt het definitieve plan vastgesteld. Dit plan wordt eveneens ter inzage gelegd. Gedurende de terinzagelegging kan beroep tegen het plan worden ingesteld bij de Afdeling. Dit kan alleen indien ook een zienswijze is ingediend ten aanzien van het ontwerpplan of tegen planonderdelen die ten opzichte van het ontwerp zijn gewijzigd.²⁷ Het plan treedt in werking de dag nadat de beroepstermijn is afgelopen, tenzij is verzocht om schorsing bij de Voorzitter van de Afdeling. Als een schorsingsverzoek is ingediend moet de beslissing op dit verzoek eerst worden afgewacht. Het plan is onherroepelijk als er door de Afdeling een uitspraak is gedaan over het ingestelde beroep.

Coördinatieprocedures

Net als de Waterwet kent ook de Wro coördinatieregelingen. De provinciale coördinatieregeling en de rijkscoördinatieregeling zijn geregeld in respectievelijk de art. 3.33 e.v. en 3.35 e.v. Wro. PS kunnen gevallen of categorieën van gevallen aanwijzen waarin de provinciale coördinatieregeling wordt toegepast. Dit kunnen

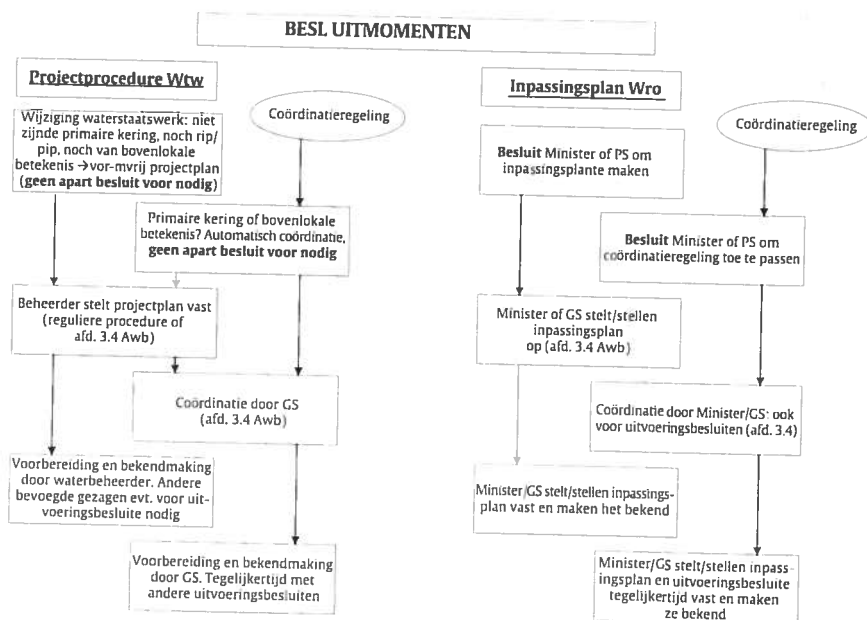
²⁷ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat art. 3.28 lid 2 Wro artikel 3.8 lid 4 en 6 Wro buiten toepassing verklaart bij de procedure tot vaststelling van het rijksinpassingsplan. Op grond van deze bepalingen wordt een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan pas zes weken na de vaststelling bekend gemaakt, indien er door GS of de inspecteur voor de ruimtelijke ordening een zienswijze is ingediend die niet is opgevolgd. In dat geval kunnen GS (bij het bestemmingsplan) onderscheidenlijk de minister van IenM (onverminderd andere aan hen toekomende bevoegdheden), binnen de termijn van zes weken met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan/provinciaal inpassingsplan aan de gemeenteraad/PS een aanwijzing geven, er toe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het plan zoals het is vastgesteld.

alleen uitvoeringsbesluiten betreffen (art. 3.33 lid 1 onder a Wro), of een combinatie van het vaststellen, wijzigen of uitwerken van een provinciaal inpassingsplan of omgevingsvergunning (art. 3.33 lid 1 onder b Wro), en de uitvoeringsbesluiten. PS bepalen derhalve in welke gevallen de coördinatieprocedure wordt toegepast, de uitvoering is echter in handen van GS. GS kunnen op grond van art. 3.33 lid 2 Wro, medewerking vorderen van andere bestuursorganen (behalve van het Rijk), deze andere bestuursorganen zijn op grond van ditzelfde artikellid verplicht om deze gevorderde medewerking te verlenen.

Daarnaast kunnen –indien PS dat hebben bepaald in het besluit om de coördinatieprocedure toe te passen– GS ook in de plaats van de eerder genoemde bestuursorganen zowel besluiten op aanvraag als ambtshalve besluiten nemen (art. 3.33 lid 3 Wro). Het besluit tot het van toepassing verklaren van de coördinatieprocedure is uitgesloten van rechtsbescherming (zie de negatieve lijst gebaseerd op art. 8:5 Awb).

Op grond van art. 8.3 lid 1 Wro worden alle besluiten waarop de coördinatieprocedure van toepassing is voor de beroepsfase aangemerkt als één besluit en deze zijn daarmee van rechtswege gevoegd tijdens de procedure bij de Afdeling. In de Waterwet is dit niet geregeld.

Ingevolge een wet in formele zin of nadat de ministerraad zijn goedkeuring heeft gegeven, kan de rijkscoördinatieprocedure worden toegepast. De mogelijkheden die de Minister (eventueel samen met 'de Minister die het aangaat') heeft, komen overeen met die van de provincie.



5. De keuze voor de te volgen route

In paragraaf 2 is beschreven dat bij aanleg of wijziging van een primaire waterkering door of vanwege de waterbeheerder een projectplan moet worden opgesteld en de projectprocedure dient te worden doorlopen, tenzij op grond van afd. 3.5 Wro wordt gekozen voor een rijks- of provinciaal inpassingsplan. De formulering van art. 5.4 Wtw biedt daarmee de mogelijkheid om te kiezen voor het spoor van het projectplan (initiatief waterbeheerder; waterschap of RWS) ofwel het ruimtelijk spoor (provincie of rijk). Daarnaast lijkt deze bepaling ook ruimte te bieden voor de uitvoering van werkzaamheden aan waterkeringen zonder dat daarbij kan worden gesproken over 'door of vanwege' de waterbeheerder. Deze situatie is in het kader van enkele Ruimte voor de Rivier-projecten aan de orde geweest. Een voorbeeld van dit laatste betrof de aanleg van een waterkering in Blerick. De gemeente Venlo wilde daar een waterkering wijzigen/verplaatsen op eigen initiatief en kosten.²⁸ Een ander voorbeeld is de dijkeruglegging bij Lent waar de gemeente Nijmegen als voortrekker fungeerde.²⁹

Achter art. 5.4 Wtw lijken op het eerste gezicht dus relatief veel keuzemogelijkheden schuil te gaan:

- a. De waterkering wordt *door* de waterbeheerder zelf gewijzigd;
- b. De waterkering wordt zelfstandig aangelegd door een andere waterbeheerder op grond van bestuurlijke afspraken. Bijvoorbeeld een door het rijk beheerde waterkering wordt door het waterschap gewijzigd of omgekeerd;
- c. De waterkering wordt *vanwege het waterschap* gewijzigd door een andere waterbeheerder;
- d. De waterkering wordt zelfstandig aangelegd door een gemeente, provincie of particulier;
- e. De waterkering wordt *vanwege het waterschap* aangelegd door een gemeente, provincie of particulier.

Hoe deze keuze moet of kan worden gemaakt en welke juridische instrumenten daarbij moeten of kunnen worden toegepast wordt deels bepaald door het wettelijk kader en de bedoelingen van de (water)wetgever, maar ook in belangrijke mate door bestuurlijke afspraken, voortrekkersposities etc.

Wie is verantwoordelijk?

Het is echter allereerst van belang om in het oog te houden dat de Waterwet de verantwoordelijkheid voor *het beheer en voor het voldoen aan de normen* (waarvoor soms aanleg of wijziging van waterstaatswerken vereist zal zijn) bij de waterbeheerder legt. De beheerder is niet verplicht de maatregelen zelf te nemen. Ook volgt uit de wet niet dat de aanleg, wijziging of verplaatsing van een waterstaatswerk – in

28 H.F.M.W. van Rijswick, *Aanleg, wijziging of verplaatsing waterkering: projectplan of watervergunning, Advies aan de provincie Limburg over de wijziging/verplaatsing van een waterkering in Blerick, 24 februari 2011.*

29 A.A.J. de Gier, H.F.M.W. van Rijswick, *Advies aan het waterschap Rivierenland inzake de te volgen waterstaatsrechtelijke procedure inzake project "Dijkeruglegging Lent", 10 juni 2011.*

tegenstelling tot het beheer en het voldoen aan de wettelijke normen³⁰ – een exclusieve taak en/of bevoegdheid van de waterbeheerder is. Uit de parlementaire geschiedenis van de Waterwet kan wel worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat de aanleg en wijziging van waterstaatswerken een exclusieve overheidstaak is.³¹ Waterschappen en rijk blijven ongeacht de vraag wie een waterstaatswerk (i.c. waterkering) aanlegt c.q. wijzigt volledig verantwoordelijk voor het voldoen aan de op hen rustende zorgplicht en het voldoen aan de normen.

Het wettelijk systeem pleit er ons inziens voor dat primaire waterkeringen *door of vanwege de waterbeheerder* worden aangelegd. Argumenten hiervoor zijn te ontleen aan de zorgplicht van de beheerder voor de veiligheid tegen overstromingen en aan de reikwijdte van de beheertaak. Deze zorgplicht kan het meest direct worden ingevuld indien waterkeringen door of vanwege de beheerder worden aangelegd, verplaatst of gewijzigd. In dat geval heeft de beheerder immers optimale sturingsmogelijkheden voor plaats, vorm, ontwerp, wijze en tijdstip van uitvoering van de werkzaamheden en kan de waterkering/het waterstaatswerk zo worden ingepast dat een integraal beschermingsniveau het beste kan worden gewaarborgd. Voorts biedt de aanleg door of vanwege de beheerder door middel van een projectplan en een projectprocedure de burger de meeste duidelijkheid over de inhoud van de werkzaamheden en wordt de rechtsbescherming geconcentreerd in een procedure die rechtstreeks beroep op de Afdeling open stelt. Toen wij destijds werkten aan de verschillende adviezen omtrent de vraag of waterkeringen ook met een vergunning kunnen worden aangelegd door een ander dan de beheerder, begonnen de ogen van Toon vrolijk te glimmen nadat Peter van Buuren stelde dat hem dat toch een vorm van 'détournement de procedure' leek. Toon was het daar volledig mee eens.

Waterwet versus Wro

Een belangrijk voorvraag bij de verschillende maatregelen is steeds wie bij de realisering van de maatregelen en de daarvoor benodigde maatregelen als voortrekkert fungeert en in hoeverre de waterbeheerder voldoende formele zeggenschap heeft om aan zijn wettelijke zorgplicht te kunnen voldoen. De besluitvorming over de (wijze van) aanleg van de nieuwe primaire waterkeringen wordt in wezen overgenomen door het inpassingsplan en door benutting van de coördinatieregeling wat betreft de benodigde uitvoeringsbesluiten. Het is wat ons betreft daarbij de vraag, of het inpassingsplan – dat immers moet worden vastgesteld "ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening" (art. 3.1 lid 1 Wro) en om die reden uitsluitend een ruimtelijk relevante inhoud mag hebben – een voldoende "dekking" biedt voor de uitgangspunten, en uiteindelijk gebruiksvoorschriften in het inpassingsplan zelf, die van belang zijn voor de waterstaatkundige keuzen die met betrekking tot de werkzaamheden aan de waterkering van belang zijn. Wat betreft de locatiekeuzen en de ruimtelijke consequenties daarvan in de vorm van bouwvoorschriften en gebruiksvoorschriften (in enge zin) zal dat geen probleem zijn, maar mogelijk wel voor de (technische) waterstaatkundige eisen, met name wat betreft de constructie

³⁰ Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 38.

³¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 19.

van de waterkeringen. Die zullen mogelijk niet (alle) in voldoende mate ruimtelijk relevant zijn om in planregels te kunnen worden neergelegd. Weliswaar zouden zij (in theorie althans) in de *toelichting* op het bestemmingsplan kunnen worden neergelegd, maar ook dan rijst de vraag of deze voldoende ruimtelijke relevant zijn.³² Bovendien maakt de toelichting geen onderdeel uit van het ruimtelijk plan en is zij om die reden niet appellabel bij de bestuursrechter, waardoor daartegen geen rechtsbescherming, en realiter evenmin de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, openstaat. Het projectplan- of het nu verplicht of vrijwillig wordt opgesteld – is daarmee het aangewezen instrument om de plaats en wijze van aanleg alsmede de waterstaatskundige eisen die aan een waterkering worden gesteld vast te stellen. Indien het projectplanspoor wordt gevolgd en de dijkversterkingsmaatregel in strijd is met het vigerende planologisch kader, moet naast de overige uitvoeringsbesluiten ook planologische inpassing plaatsvinden.

Net als de Waterwet kent ook de Wro coördinatie-regelingen. Het is van belang om op te merken dat er een aantal belangrijke verschillen zijn tussen de coördinatie-regeling in de Waterwet en de coördinatie-regeling in de Wro. Indien op grond van de Waterwet de projectprocedure van toepassing is op de vaststelling van een projectplan (hetgeen bij de wijziging van primaire waterkeringen steeds het geval is) gelden *van rechtswege* ook de coördinatiebepalingen voor de uitvoeringsbesluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking van het projectplan. Onder de Wro is dat niet het geval. De provinciale coördinatie-regeling geldt in de (categorieën van) gevallen die door provinciale staten zijn aangewezen. Dit vraagt zorgvuldige inventarisatie van alle relevante besluiten.³³ Anders dan bij de projectprocedure op grond van de Waterwet is dus nadere besluitvorming op grond van de Wro nodig om het traject van planvorming en uitvoeringsbesluiten onder de Wro te versnellen. De waterbeheerder heeft zelf geen mogelijkheid te besluiten tot toepassing van de coördinatiebepalingen ingevolge de Wro, terwijl in deze procedurele versnelling door de Waterwet is voorzien indien een projectplan wordt vastgesteld voor maatregelen aan een primaire waterkering.

Een tweede verschilpunt tussen de Waterwet en de Wro betreft het feit dat de Waterwet niet voorziet in coördinatie van projectplan en uitvoeringsbesluiten. Bij de coördinatie-regelingen op grond van de Wro kan ervoor worden gekozen om ofwel alleen de uitvoeringsbesluiten te coördineren, ofwel inpassingsplan en uitvoeringsbesluiten te coördineren.

Goedkeuringsvereiste

Verder merken wij op dat op grond van art. 5.7 lid 1 Wtw de projectplannen van het rijk als waterbeheerder moeten worden goedgekeurd door GS van de provincie op wier grondgebied het projectplan wordt uitgevoerd. Het rijk kan echter op grond van art. 3.13 Wtw een bindende aanwijzing geven aan GS om het rijksprojectplan goed te keuren. Het rijk kan overigens ook om het goedkeuringsvereiste heen door te kiezen

32 Het moet immers ook bij de toelichting op een bestemmingsplan gaan om ruimtelijk relevante onderwerpen.

33 Zie advies A.A.J. de Gier en H.F.M.W. van Rijswick, *Aanleg bypass Kampen: projectplan of watervergunning?*, 27 mei 2011, p. 14.

voor een rijksinpassingsplan op grond van de Wro waarvoor geen provinciale goedkeuring is vereist.³⁴

Rechtsbescherming

Opmerking verdient voorts dat onder vigeur van de Crisis- en herstelwet (Chw) zoals die gold ten tijde van onze advisering het beroepsrecht voor decentrale overheden was beperkt. Dat betekent dat, indien een waterschap niet kiest voor het opstellen van een projectplan, maar rijk of provincie voor de maatregelen aan de waterkering een inpassingsplan opstellen, het waterschap geen mogelijkheid had om tegen dat inpassingsplan beroep in te stellen. Indien het rijk de waterbeheerder is geldt de beperking van het beroepsrecht niet, aangezien de Chw alleen het beroepsrecht van de decentrale overheden beperkt. Momenteel beperkt artikel 1.4 Chw het beroepsrecht alleen nog ten aanzien van besluiten van het Rijk.

Kanttekeningen bij het gebruik van de watervergunning

Vergunningverlening vindt plaats op basis van de *aanvraag*. Dit is van belang indien een maatregel wordt uitgevoerd door een derde in plaats van door de verantwoordelijke waterbeheerder. De waterbeheerder heeft daarmee bij vergunningverlening veel minder zeggenschap over de wijze waarop een maatregel wordt uitgevoerd dan wanneer een maatregel *door of vanwege de waterbeheerder* bij projectplan wordt uitgevoerd. Voorts merken wij op dat een verleende watervergunning geen verplichting inhoudt de vergunde werkzaamheden ook daadwerkelijk uit te voeren.

Verder zal in veel gevallen de vraag zijn of de uitvoering door een derde toch niet de facto moet worden aangemerkt als aanleg of wijziging van een waterkering vanwege de beheerder. Het is immers vaak voor alle partijen duidelijk dat het een gefaseerde aanleg van een project betreft waarbij primaire waterkeringen worden aangelegd die in de toekomst onder beheer van het waterschap zullen gaan vallen. Dat is ook de reden dat bijvoorbeeld bij de voorbereide watervergunning voor de bypass Kampen de waterkeringen conform de eisen en wensen van het waterschap zouden worden aangelegd. Het risico bestaat dat de rechter zal oordelen dat er sprake is van *détournement de procedure* vanwege het omzeilen van de projectplanverplichting die geldt indien een waterkering of een waterstaatswerk wordt aangelegd door of vanwege de beheerder. Deze verplichting en de voor de aanleg van primaire waterkeringen verplichte projectprocedure biedt de burger immers een duidelijk én volledig beeld wat met het project wordt beoogd en biedt ook rechtsbescherming tegen alle onderdelen van het projectplan.³⁵

Wij zijn (met Toon) van oordeel dat de figuur van de watervergunning als een *alternatief* van de projectplanverplichting bij de aanleg van primaire waterkeringen niet bestaanbaar is. De wetgever heeft, als een voortzetting van de regeling in de Wet

34 F.A.G. Groothuijse, *Water weren. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen* (diss. 2009), IBR: Den Haag 2009, p. 175.

35 Zie advies A.A.J. de Gier en H.F.M.W. van Rijswick, *Aanleg bypass Kampen: projectplan of watervergunning?*, 27 mei 2011, p. 10.

op de waterkering dienaangaande, een specifieke en om die reden exclusieve rechtsfiguur in de vorm van het projectplan, met een in ieder geval voor de aanleg van primaire waterkeringen voorgeschreven (coördinatie-) procedure, neergelegd in art. 5.4 en 5.5 Wtw, die niet inwisselbaar is met de figuur van de watervergunning, ook niet in het geval waarin de projectplanverplichting om een specifieke reden (toepassing inpassingsplan of provinciale dan wel rijkscoördinatieregeling ingevolge de Wro) niet van toepassing is. De watervergunning ziet, anders gezegd, op andere handelingen in het watersysteem dan waarop de projectplanverplichting betrekking heeft, in het bijzonder voor de situatie dat waterstaatswerken door of vanwege de beheerder worden aangelegd. De watervergunning is voor de besluitvorming inzake aanleg van primaire waterkeringen dus geen geschikt instrument.

6. Concluderende opmerkingen

In deze bijdrage hebben we voortgebouwd op het werk van Toon door te onderzoeken wat in het kader van het overstromingsrisicobeheer passende procedures kunnen zijn. Voor de diverse mogelijkheden die voorhanden zijn – het projectplan en de projectprocedure op grond van de Waterwet, de watervergunning en het provinciaal- of rijksinpassingsplan in combinatie met een coördinatieprocedure, is onderzocht

- a) wat de procedure inhoudt,
- b) waar deze in het bijzonder op ziet,
- c) wat de rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn en
- d) welke factoren een rol kunnen spelen bij de uiteindelijke keuze voor een procedure op grond van het waterspoor dan wel het ruimtelijke spoor.

We concluderen dat voor de aanleg en verbetering van primaire waterkeringen door of vanwege de beheerder met gebruikmaking van het projectplan en de projectprocedure op grond van de Waterwet onmiskenbaar de voorkeur heeft. In die gevallen waar sprake is van een gecombineerde doelstelling, bijvoorbeeld het verbeteren van de waterveiligheid en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit of het nemen van maatregelen ten behoeve van de natuur kunnen er goede argumenten zijn om te kiezen voor het ruimtelijke spoor. In dat geval mist de waterbeheerder echter instrumenten om te kunnen garanderen dat de waterkering wordt aangelegd conform de eisen die de waterbeheerder noodzakelijk acht. Ook kan dan de beperking van de beroepsmogelijkheden vanwege de toepasselijkheid van de Chw tegen besluiten van het Rijk een bijkomende factor zijn die het voor de waterbeheerder lastig maakt zijn zorgplicht voor het overstromingsrisicobeheer goed te vervullen. Ten slotte concluderen we dat de aanleg van primaire keringen door derden op basis van een watervergunning ongewenst is.