



**Utrecht Centre for Water,  
Oceans and Sustainability Law**

---

## **Voorland en veiligheid**

**Juridische aandachtspunten bij het betrekken van voorlanden in de  
beoordeling, het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen**



### **Onderzoek op verzoek van de POV Voorlanden (HWBP)**

Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law  
Universiteit Utrecht

mr.dr. H.K. Gilissen  
mr.dr. W.J. van Doorn-Hoekveld  
prof.mr. H.F.M.W. van Rijswijk

Contact: [h.k.gilissen@uu.nl](mailto:h.k.gilissen@uu.nl)  
5 april 2018 (status: definitief)

Dit onderzoek maakt deel uit van het NWO-Perspectiefonderzoeksprogramma 'All-Risk'  
dossiernummer P15-21



## Inhoud

Samenvatting	p. 5
1. Inleiding	p. 7
2. Overzicht van de problematiek	p. 8
3. Grip op ontwikkelingen in voorlanden	p. 10
3.1. Algemeen publiekrechtelijk kader: actief en passief beheer	p. 10
3.2. Varianten van beheer in voorlanden	p. 12
3.2.1. De verwezenlijking van inrichtingsmaatregelen in voorlanden: actief beheer	p. 12
3.2.2. Het voorkomen van negatieve ontwikkelingen in voorlanden: passief beheer	p. 13
3.2.3. Gebruik van privaatrechtelijke instrumenten	p. 14
3.2.4. Geen/bepaalde regulering van ontwikkelingen	p. 15
4. Nadeelcompensatie en beheerdersactiviteiten in voorlanden	p. 16
4.1. Schadevergoedingsregeling in de Waterwet	p. 16
4.2. De planschaderegeling van artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening	p. 19
5. Rechtsbescherming tegen overheidsgedragingen in het kader van het beheer	p. 20
6. Conclusies	p. 21
Literatuur	p. 24



## Samenvatting

In dit onderzoek staan enkele juridische aandachtspunten rondom het betrekken van voorlanden bij het beoordelen, ontwerpen en beheren van primaire waterkeringen centraal. In het bijzonder gaat het om de vraag op welke wijze waterkeringbeheerders de voorlanden grenzend aan de keringen in hun beheer zodanig kunnen beheren, dat deze een optimale bijdrage leveren aan de waterveiligheid. Een bijkomende vraag betreft het leerstuk van de nadeelcompensatie: hoe groot is de kans dat in het kader van beslissingen over het beheer van voorlanden nadeelcompensatie dient te worden uitgekeerd?

Beide vragen zijn niet eenduidig en in hun algemeenheid te beantwoorden. Het hangt af van de specifieke wensen van de beheerder en de (overige) concrete omstandigheden van het geval. Hierbij dient te worden benadrukt dat maatwerk mogelijk is en dat er veel ruimte bestaat voor beleidsstrategische beslissingen. Er bestaat dan ook geen 'beste' strategie voor het beheer van voorlanden. Dit onderzoek draagt daarom bij aan de totstandkoming van een beslisschema om tot de 'beste beslissing in de gegeven omstandigheden' te komen.

Vaststaat dat beheerders voorlanden moeten betrekken in de periodieke beoordeling van de waterveiligheid. Deze beoordeling kan verschillende uitkomsten hebben en aanleiding geven voor de inzet van uiteenlopende instrumenten, elk met hun eigen kenmerken en voor- en nadelen. Wij onderscheiden globaal vier varianten van beheer in voorlanden: actief beheer, passief beheer, een vorm van 'laissez-faire', en het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten. Bij de eerste variant is de beheerder voornemens het voorland conform bepaalde inzichten in te richten en ingericht te houden om de voordelen daarvan voor de waterveiligheid te optimaliseren. Bij de tweede variant wil de beheerder niet zozeer maatregelen (laten) treffen, maar wenst hij vooral ongewenste ontwikkelingen in het voorland te voorkomen. Bij de derde variant wil de beheerder zich zo min mogelijk mengen in ontwikkelingen in het voorland en zal hij deze slechts monitoren om bij de volgende toetsronde niet voor verrassingen te komen staan. Het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten is slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De keuze voor een van deze strategieën (of een mengvorm daarvan) is beleidsmatig van aard.

Onder de term actief beheer verstaat men de aanleg, de wijziging, het onderhoud en het beheer van waterstaatswerken. Deze dienen te worden opgenomen in de legger. De beheerder is bevoegd waterstaatswerken aan leggen, zowel op eigen grond als op terrein van derden (soms moet daarvoor grond en opstallen worden onteigend). Dat geldt (uiteraard) ook in voorlanden. Hij is eveneens bevoegd daaraan onderhoud te plegen, hetgeen door eventuele derden moet worden gedoogd. De onderhoudsplicht kan bovendien door de beheerder worden opgelegd aan een derde. Van belang is dat de genoemde bevoegdheden niet kunnen worden ingezet, indien de activiteiten van de beheerder geen betrekking hebben op waterstaatswerken. Daarbij dient men te bedenken dat voorlanden als zodanig geen waterstaatswerken zijn; zij kunnen wel onderdeel (gaan) uitmaken van een waterstaatswerk of waterstaatswerken bevatten.

Aan waterstaatswerken, zoals waterkeringen, grenzen vaak beschermingszones waar bijzondere regels kunnen gelden omtrent het grondgebruik. Met dergelijke regels kunnen ook ongewenste ontwikkelingen in voorlanden aan banden worden gelegd, ongeacht of deze plaatsvinden in de openbare ruimte of op privéterreinen. Zo kunnen hierin kap-, sloop- of ontgravingsverboden worden neergelegd. De beheerder ziet toe op de naleving daarvan en kan desnoods handhavend optreden.

Bedacht moet worden dat deze vorm van 'passief beheer' slechts mogelijk is in beschermings- of andere type zones. Dergelijke zones zijn echter geen waterstaatswerken, dus de eerder genoemde bevoegdheden die betrekking hebben op gedoogplichten en onderhoudsverplichtingen kunnen daar niet worden gebruikt.

Wanneer geen regels worden gesteld om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, dan kan de beheerder weinig invloed uitoefenen in voorlanden, mochten deze zich toch voordoen. Dat kan een bewuste beslissing zijn (laissez-faire). Het gevolg daarvan kan desondanks zijn dat een (onverwachte) versterkingsopgave ontstaat.

Zowel activiteiten in verband met het actieve, als met het passieve beheer kunnen schade veroorzaken. In voorlanden zal het veelal gaan om de beperking van gebruiksmogelijkheden, waardoor eigendommen in waarde dalen. Deze schade kan voor vergoeding in aanmerking komen, zolang deze (onder meer) buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico valt en onvoorzienbaar is. Of daarvan sprake is, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, is dus sterk casuïstisch en kan vaak slechts worden beoordeeld door experts. Dit maakt het lastig om een generieke kans op aansprakelijkheid te bepalen. Anderzijds kan de plicht tot nadeelcompensatie zeker niet worden uitgesloten. De totale nadeelcompensatielast is in de meeste gevallen vooraf wel goed te ramen, zodat deze kan worden afgezet tegen de kosten van een eventuele dijkversterking.

## 1. Inleiding<sup>1</sup>

Mede naar aanleiding van de ontwikkelingen rondom de invoering van een nieuwe wettelijke systematiek van veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen<sup>2</sup> zijn in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) vragen gerezen over de rol van voorlanden bij het beoordelen, ontwerpen en beheren van primaire keringen. Voorlanden kunnen naar hun inrichting en andere fysieke kenmerken een positief effect hebben op het overstromingsrisico. Dergelijke effecten worden soms, maar lang niet altijd en evenmin op een uniforme wijze meegewogen in de werkprocessen van het beoordelen, ontwerpen en beheren.<sup>3</sup> Op dit punt valt dus naar verwachting nog de nodige doelmatigheidswinst te behalen. Een en ander is aanleiding geweest voor het initiëren van een projectoverstijgende verkenning (POV) binnen het HWBP. Het belangrijkste doel daarvan is om te komen tot een nationale 'Handreiking Voorlanden' op basis waarvan de positieve effecten van voorlanden door de beheerders van primaire waterkeringen vanaf 2019 op een uniforme wijze kunnen worden meegewogen in de genoemde werkprocessen. In voorliggend document wordt ingegaan op enkele juridische aandachtspunten bij het betrekken van voorlanden in deze werkprocessen. In het bijzonder spitst het onderzoek zich toe op de vraag op welke wijze waterkeringbeheerders voorlanden zodanig kunnen beheren dat deze een optimale bijdrage leveren aan de waterveiligheid, en welke rol het leerstuk van de nadeelcompensatie speelt bij activiteiten in verband met het beheer van voorlanden. Zodoende vormt dit rapport de verslaglegging van een juridische achtergrondstudie ten behoeve van de totstandkoming van de meeromvattende Handreiking. Dit rapport bouwt voort op de eerder door medewerkers van het UCWOSL/UU uitgevoerde juridische analyse 'Ruimte voor dijken', die onderdeel uitmaakte van de bredere pilot 'Ruimtelijk Instrumentarium Dijken'.<sup>4</sup>

Dit document is als volgt gestructureerd. In paragraaf 2 geven wij een kort overzicht van de problematiek. In paragraaf 3 gaan wij in op het juridische instrumentarium dat beschikbaar is om (on)gewenste ontwikkelingen in voorlanden te reguleren. Voorts komt in paragraaf 4 het leerstuk van de nadeelcompensatie aan de orde en in paragraaf 5 de rechtsbescherming. Wij ronden af met conclusies in paragraaf 6.

---

<sup>1</sup> Dit rapport is opgesteld door mr.dr. H.K. Gilissen en mr.dr. W.J. van Doorn-Hoekveld. Herman Kasper Gilissen en Willemijn van Doorn-Hoekveld zijn als universitair docent respectievelijk onderzoeker verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Prof.mr. H. van Rijswijk, hoogleraar Europees en nationaal waterrecht en projectleider van het werkpakket E Law and Governance binnen ALL-RISK, heeft de conceptversie van het rapport van commentaar voorzien. Dit onderzoeksrapport is tot stand gekomen in het kader van het Perspectief-onderzoeksprogramma 'All-Risk' dat (mede)gefinancierd is door het NWO-domein Toegepaste en Technische Wetenschappen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de POV Voorlanden (HWBP) als partner in het genoemde onderzoeksprogramma.

<sup>2</sup> Zie Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), Stb. 2016, 431. Zie tevens Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 3 en voor een bespreking Gilissen et al. 2017.

<sup>3</sup> Dit ondanks dat er in de op art. 2.3 Wtw geënte Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 (de hydraulische randvoorwaarden) is bepaald dat voorlanden dienen te worden meegenomen in de periodieke beoordeling (zie art. 6.6 van Bijlage I van de Regeling). Deze bepaling luidt: "De periodieke beoordeling van de waterkeringen gaat uit van het werkelijke profiel van de kering en toestand op de peildatum. Dit betekent dat ook het voorland *moet worden meegenomen* [cursivering HKG/WvdDH] in de schematisering en de beoordeling als dit aanwezig is – *ook als het voorland niet opgenomen is in de legger.*"

<sup>4</sup> Zie Van den Broek et al. 2015.

## 2. Overzicht van de problematiek

De Regeling Veiligheid primaire waterkeringen 2017 (Rvpw) definieert de term ‘voorland’ als “Buitendijks terrein tussen de dijk en de rivier, of ondiepe waterbodem voor de teen van de dijk”.<sup>5</sup> Voorlanden komen voor in vele soorten en maten. Zij kunnen breed of smal zijn; diep of hoog; vlak, glooiend of oplopend richting de kering; zandig, begroeid, bebouwd of verhard. Daaraan kunnen bovendien uiteenlopende meer of minder kwetsbare (neven)functies zijn verbonden, zoals natuur, landbouw, recreatie, bewoning of industrie. Het grondgebruik ter plaatse kan meer of minder intensief of gevarieerd zijn, en de eigendom kan in handen zijn van één of meer particulieren, of van private, semipublieke of publieke rechtspersonen. Ten slotte kunnen er overlappende juridische regimes gelden, zoals nationale of provinciale regels, bestemmingsplannen, (andere) gemeentelijke verordeningen en/of waterschapskeuren. Dergelijke kenmerken zijn voor een juridische analyse van groot belang, maar maken het tegelijkertijd lastig om voorlanden op een juridisch zinvolle wijze te categoriseren. Het is beter om van geval tot geval in kaart te brengen wat de juridisch relevante kenmerken van het betreffende voorland zijn en op basis daarvan de juridische mogelijkheden en belemmeringen voor ontwikkelingen en het ter plaatse te voeren beleid te bepalen.

Voorlanden, althans de fysieke kenmerken daarvan en de daarin aanwezige objecten, kunnen een positief effect sorteren op de waterveiligheid. Zo kan de daar aanwezige (of te realiseren) bebouwing, begroeiing of beschoeiing een golfdempende werking hebben, waardoor de belasting op de waterkering afneemt. Het voorland draagt in dergelijke gevallen bij aan het verkleinen van de kans op een overstroming.<sup>6</sup> Hoewel voorlanden in de meeste gevallen vanuit juridisch opzicht geen onderdeel uitmaken van een waterkering als zodanig, hebben deze dus wel een zekere waterkerende functie: zij spelen ontegenzeggelijk een rol bij de verwezenlijking van de wettelijke doelstellingen omtrent overstromingen (zie art. 2.1 lid 1 sub a Wtw). Aangezien bij de periodieke beoordeling van de waterveiligheid op grond van art. 2.12 Wtw dient te worden uitgegaan van het werkelijke profiel van de betreffende keringen, dient ingevolge art. 6.6 Bijlage I Rvpw 2017 ook het voorland daarbij te worden betrokken. Bij deze beoordeling staat de vraag centraal in hoeverre de kering het vereiste wettelijke beschermingsniveau biedt. Strikt genomen gaat het om een juridische verplichting om het voorland mee te nemen in de beoordeling. In de praktijk blijkt op dit punt echter geen uniforme toepassing te bestaan, mede doordat het huidige instrumentarium voor beoordeling en het zogenoemde Beslisschema voorlanden 2015 nog onvoldoende nauwkeurig en toepasbaar worden geacht.

---

<sup>5</sup> Appendix B Begrippenlijst Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017. Wij sluiten ons in dit onderzoeksrapport aan bij deze terminologie.

<sup>6</sup> De nieuwe systematiek van veiligheidsnormering is gebaseerd op een risicobenadering. Voor primaire waterkeringen zijn overstromingskansnormen vastgesteld. Deze geven weer hoe sterk een kering minimaal moet zijn, of met andere woorden hoe groot de maximale kans mag zijn dat deze bezwijkt, rekening houdende met alle bekende faalmechanismen. Verkleining van de overstromingskans heeft een positief effect op het overstromingsrisico. Dat wordt immers berekend door de overstromingskans te vermenigvuldigen met de potentiële gevolgen van een overstroming (Risico = Kans x Gevolg). Het overstromingsrisico kan ook worden verkleind door mitigerende maatregelen te treffen, dus maatregelen die de potentiële gevolgen van een overstroming verzachten. Zie hierover uitgebreider Gilissen et al. 2017.



In voorlanden kunnen zich ontwikkelingen voordoen die de hierboven genoemde positieve effecten daarvan verkleinen of teniet doen. Het is dus de vraag hoe en in hoeverre beheerders grip kunnen houden op dergelijke ontwikkelingen. Welke taken en bevoegdheden hebben zij in dat verband op basis van het wettelijke beheerinstrumentarium? Bij de beantwoording van die vraag is het in de eerste plaats van belang voorlanden juridisch te kwalificeren. Voorlanden zijn de buitendijks gelegen gebieden tussen het buitenwater en de buitenteen van een primaire kering.<sup>7</sup> Zij worden niet zelfstandig aangemerkt als waterstaatswerken in de zin van art. 1.1 Wtw.<sup>8</sup> Dit betekent dat voorlanden *als zodanig* geen objecten van beheer zijn in de zin van de Waterwet; er gelden geen wettelijke regels die *specifiek* zien op het beheer van voorlanden. Dat betekent op zijn beurt echter niet dat er met betrekking tot voorlanden, dan wel onderdelen daarvan of elementen daarin geen beheertaken of -bevoegdheden kunnen bestaan.

Zo kan het, ten eerste, voorkomen dat (delen van) voorlanden of elementen daarin onderdeel uitmaken van een primaire waterkering of van een oppervlaktewaterlichaam<sup>9</sup>, zodat deze in zoverre vallen aan te merken als waterstaatswerken waarover de (actieve) beheertaak zich uitstrekt, met alle bijkomende bijzondere bevoegdheden. In het bijzonder valt te wijzen op de bevoegdheid tot het opleggen van onderhoudsplichten<sup>10</sup> en het bestaan van wettelijke gedoogplichten.<sup>11</sup> In de tweede plaats kunnen voorlanden geheel of gedeeltelijk binnen een beschermingszone<sup>12</sup> zijn gelegen of anderszins, bijvoorbeeld via alternatieve zoning, in de legger zijn opgenomen<sup>13</sup>, desgewenst in combinatie met bijzondere daarop in de keur (de waterschapsverordening) toegesneden voorschriften en beperkingen.<sup>14</sup> Zo valt te denken aan sloop-, kap- of ontgravingsverboden, dan wel compensatie- of instandhoudingsplichten. Bovendien valt te wijzen op de algemene verordenende bevoegdheid van waterschapsbesturen ex art. 78 lid 1 Waterschapswet, op grond waarvan zij voor

---

<sup>7</sup> Onder de term 'primaire waterkering' wordt op grond van art. 1.1 Wtw verstaan: '*waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming door buitenwater*'. Onder de term 'buitenwater' wordt op grond van datzelfde artikel verstaan: '*water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog oppervlaktewater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, dan wel bij een combinatie daarvan, alsmede het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdendeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren*'.

<sup>8</sup> Onder de termen 'watersysteem' en 'waterstaatswerk' wordt op grond van art. 1.1 Wtw verstaan: '*samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken*' respectievelijk '*oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk*'.

<sup>9</sup> Onder de term 'oppervlaktewaterlichaam' wordt op grond van art. 1.1 Wtw verstaan: '*samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna*'.

<sup>10</sup> Art. 78 lid 2 Wsw regelt de vaststelling van de zogenoemde onderhoudslegger. Hoewel beide instrumenten vaak worden geïntegreerd, moet deze onderhoudslegger niet worden verward met de zogenoemde beheerlegger op grond van art. 5.1 Wtw. Voor beide leggers gelden bijvoorbeeld afwijkende rechtsbeschermingsmogelijkheden.

<sup>11</sup> Zie in dit verband paragraaf 5.4 Wtw. Zie tevens Havekes & Van Rijswijk 2014, pp. 265-268.

<sup>12</sup> Onder deze term wordt op grond van art. 1.1 Wtw verstaan: '*aan een waterstaatswerk grenzende zone, waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden*'.

<sup>13</sup> Hier wordt bedoeld op de zogenoemde beheerlegger als bedoeld in art. 5.1 Wtw. Deze dient te worden onderscheiden van de eerder genoemde onderhoudslegger op grond van art. 78 lid 2 Wsw.

<sup>14</sup> Vergelijk in dit verband het opnemen van zogenoemde 'reserveringszones' in een legger, waarin op grond van de keur vaak een werend regime geldt met het oog op permanente bebouwing. Zie hierover Groothuijse 2009, pp. 130-133 en Gilissen 2013, pp. 152-154.

hun gehele grondgebied de regels kunnen stellen die zij nodig achten ter behartiging van de aan hen opgedragen taken.<sup>15</sup> Ten slotte is het mogelijk dat beheerders al dan niet juridisch bindende (privaatrechtelijke) afspraken met derden vastleggen om onwelgevallige ontwikkelingen te voorkomen of gewenste ontwikkelingen te stimuleren. De verschillende vormen van ‘beheer’ van het voorland worden hieronder nader besproken.

### 3. Grip op ontwikkelingen in voorlanden

Er bestaat voor het beheer van voorlanden vanuit juridische optiek geen ‘geëigende weg’. Beheerders hebben veel discretionaire ruimte en keuzevrijheid om de voorlanden binnen hun beheersgebied naar eigen inzichten en met de instrumenten van hun voorkeur te beheren, een en ander afgestemd op hun eigen visie voor ontwikkeling. Globaal vallen in dit verband vier mogelijke ‘beleidslijnen’ of ‘strategieën’ te onderscheiden. Beheerders kunnen ten eerste een actieve rol op zich nemen door zelf de volgens hen nodige inrichtingsmaatregelen te treffen of opdracht te geven deze te treffen. Ten tweede kunnen zij een regulerende rol op zich nemen door bepaalde activiteiten te onderwerpen aan voorwaarden of een vooraf vereiste toestemming. Ten derde kan in bepaalde gevallen gebruik worden gemaakt van privaatrechtelijke instrumenten om (on)gewenste ontwikkelingen te beïnvloeden. Ten slotte kunnen beheerders ervoor kiezen om alle of bepaalde ontwikkelingen ongereguleerd te laten, maar deze wel in het oog te houden. Deze vier lijnen worden hieronder nader besproken, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de nodige juridische aandachtspunten. Er wordt hier reeds op gewezen dat de meeste gevallen uiteindelijk zullen vragen om een maatwerkoplossing die ook aanleiding kan geven voor een combinatie van strategieën.

#### 3.1. Algemeen publiekrechtelijk kader: actief en passief beheer

Op grond van art. 5.1 lid 1 Wtw dient de beheerder de zogenoemde beheerlegger vast te stellen. Hierin omschrijft hij waar de waterstaatswerken onder zijn beheer naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. In de legger worden de normatieve toestand en de beheergrenzen van waterstaatswerken vastgelegd.<sup>16</sup> Op een overzichtskaart (die onderdeel uitmaakt van de legger) geeft de beheerder de ligging van de waterstaatswerken onder zijn beheer aan. Over deze waterstaatswerken strekt de zogenoemde *actieve beheertaak* van de beheerder zich uit. In de legger worden ook de aan waterstaatswerken grenzende beschermingszones aangegeven, waar bijzondere regels kunnen gelden ter bescherming van de betreffende waterstaatswerken. Het stellen (en handhaven) van dergelijke regels wordt aangeduid met de term *passief beheer*. Het is niet uitgesloten dat beheerders alternatieve buitenwettelijke vormen van zonering toepassen. Zo is het toegelaten om met het oog op toekomstige ontwikkelingen reserveringszones langs waterkeringen op te nemen in de legger, een en ander in combinatie met een sterk werend keurregime.<sup>17</sup> Ook andere vormen van (overlappende) zonering gepaard met regulering in de keur zijn in beginsel

---

<sup>15</sup> Zie over deze verstrekkende bevoegdheid Havekes & Van Rijswijk 2014, pp. 150-153 en Gilissen, Kevelam & Van Rijswijk 2014, pp. 122-131. Een bekend voorbeeld van regulering buiten in de legger aangegeven zones betreft het vaststellen van verhardingsverboden, al dan niet in combinatie met compensatieverplichtingen.

<sup>16</sup> Zie Groothuijse 2009, p. 130.

<sup>17</sup> Zie voor een bespreking van jurisprudentie Gilissen 2013, p. 153. Een reserveringszone en een beschermingszone kunnen elkaar overlappen. De regels in de eerstgenoemde zone dienen een ander doel dan de bescherming van het waterstaatswerk, namelijk het voorkomen dat toekomstige versterking van de kering wordt belemmerd door ruimtelijke ontwikkelingen.

mogelijk, zolang deze maar strekken ter behartiging van een aan het waterschap opgedragen taak<sup>18</sup> en proportioneel zijn, en de beheerder het doel en de noodzaak daarvan duidelijk kan beargumenteren.<sup>19</sup> Het verdient opmerking dat in de legger opgenomen zones zelf niet worden aangemerkt als waterstaatswerken in de zin van de Waterwet. De actieve beheertaak strekt zich daarover niet uit; ten opzichte daarvan kunnen ook geen onderhoudsplichten worden opgelegd of (wettelijke) gedoogplichten gelden.

Het vaststellen van de beheerlegger is van wezenlijk belang, zowel vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, als vanuit strategisch beleidsmatig oogpunt. De begrenzingen in de legger bepalen immers de reikwijdte van de bevoegdheden en de verplichtingen die een beheerder heeft ten aanzien van waterstaatswerken. Derden kunnen hieruit afleiden welke regels, waar en onder welke omstandigheden van toepassing zijn.<sup>20</sup> Men kan in dat verband denken aan verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid tot het verlenen van een vergunning, compensatie- of instandhoudingsplichten, en – niet in de laatste plaats – gedoogplichten. Men krijgt met andere woorden, op basis van de legger in combinatie met de keur en het beheerplan inzicht in wat men in een bepaald gebied mag en welke soort gedragingen men daar van de beheerder kan verwachten. Voor beheerders is de legger (in onlosmakelijke samenhang met de keur en het beheerplan) het instrument bij uitstek om naar eigen inzicht gestalte te geven aan de tenuitvoerlegging van hun beheertaak: waar willen zij op welke wijze invloed kunnen uitoefenen op welke (ruimtelijke) ontwikkelingen? Waar willen/moeten zij dergelijke ontwikkelingen zelf (laten) realiseren (actief beheer) en welke ontwikkelingen willen zij via een stelsel van regels kunnen beïnvloeden (passief beheer)? Hier valt overigens ook nog te wijzen op de onderhoudslegger ex art. 78 lid 2 Waterschapswet, waarin wordt aangegeven wie verantwoordelijk is voor het onderhoud van waterstaatswerken en wat die verantwoordelijkheid precies inhoudt.<sup>21</sup>

Het is voor het bepalen van de reikwijdte van de beheertaak en de beheerbevoegdheden van groot belang of een object wordt aangemerkt als waterstaatswerk in de zin van de Waterwet. De actieve beheertaak heeft namelijk slechts betrekking op waterstaatswerken. Dat betekent bijvoorbeeld dat de beheerder er verantwoordelijk voor is dat de waterstaatswerken onder zijn beheer (onder meer) voldoen aan de in de legger gestelde eisen. Indien deze daar niet langer aan voldoen, bijvoorbeeld door een ongeval, dan dient hij deze daarmee in overeenstemming te brengen. Ook dient voor de

---

<sup>18</sup> Op grond van art. 1 lid 1 Waterschapswet hebben waterschappen de waterstaatskundige verzorging van een bepaald gebied ten doel. De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn opgedragen betreffen in elk geval het watersysteembeheer en afvalwaterzuivering (lid 2). Deze taken worden nader uitgewerkt in de Waterwet. Zie Havekes & Van Rijswijk 2014, pp. 130-131.

<sup>19</sup> Deze bevoegdheid kan worden teruggevoerd op de autonome verordenende bevoegdheid van waterschappen op grond van art. 56 jo. 78 lid 1 Waterschapswet. Waterschapsbesturen hebben veel discretionaire ruimte bij de gebruikmaking van deze bevoegdheid. Uiteraard mogen de op grond hiervan vastgestelde regels niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Zie Groothuijse 2009, p. 264; Gilissen 2013, p. 153; en Havekes & Van Rijswijk 2014, p. 155.

<sup>20</sup> Zie Gilissen, Kevelam & Van Rijswijk 2014, pp. 122-131.

<sup>21</sup> De beheerlegger en de onderhoudslegger worden in de praktijk vaak gecombineerd. Toch is het van belang onderscheid te maken. Eerstbedoelde legger beschrijft de normatieve toestand waarin waterstaatswerken moeten verkeren; de laatstgenoemde bepaalt wie verantwoordelijk is voor welk onderhoud van een waterstaatswerk. Onderhoudsplichten kunnen worden opgelegd aan het waterschap zelf, aan andere overheidsorganen, aan terreinbeheerders, of aan particulieren. Ook qua rechtsbescherming verschillen beide leggers. Zie Havekes & Van Rijswijk 2014, p. 155-156; en Havekes & Wensink (red.) 2015, pp. 208-209.

aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan te worden vastgesteld en kan daarop – in ieder geval als het om primaire keringen gaat – de projectprocedure van toepassing zijn.<sup>22</sup> Voorts hebben de gedoogplichten ex art. 5.23 en 5.24 Wtw slechts betrekking op het onderhoud aan en herstel van, dan wel de aanleg of wijziging van waterstaatswerken,<sup>23</sup> en dus niet op allerhande werkzaamheden die de beheerder wenst te verrichten, zoals de bouw van een informatiecentrum of een kantoorpand. Evenzeer beperkt de bevoegdheid tot het opleggen van onderhoudsplichten aan onderhoudsplichtigen zich tot waterstaatswerken; zolang een object niet als zodanig in de legger is opgenomen, dan kan de beheerder voor het onderhoud daarvan geen plicht opleggen.<sup>24</sup> Het is echter nog enigszins onduidelijk welke objecten zoal als waterstaatswerk kunnen worden aangewezen. Kan een groep bomen of struiken in een voorland bijvoorbeeld een waterstaatswerk zijn?

Duidelijk moge zijn dat voor objecten/gronden die niet als waterstaatswerk zijn aangemerkt geen actieve beheertaak bestaat. Evenmin kunnen voor het beheer daarvan de hierboven genoemde bijzondere bevoegdheden worden benut. In dergelijke gebieden kunnen echter via het passieve beheer nog wel uiteenlopende beperkende regels gelden op grond van de keur.

### *3.2. Varianten van beheer in voorlanden*

3.2.1. De verwezenlijking van inrichtingsmaatregelen in voorlanden: actief beheer  
Indien de beheerder zelf eigenaar is van het voorland, dan kan hij de inrichtingsmaatregelen die hij nodig acht zelf of namens hem laten verwezenlijken. Daarbij dient echter te worden bedacht dat de beheerder geen volledig ‘vrij spel’ heeft: er dient nadrukkelijk wel rekening te worden gehouden met eventueel op die gronden rustende zakelijke rechten en toepasselijke regels, waaronder regels van de beheerder zelf. Voorts geldt voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken op eigen grond evenzeer de verplichting een projectplan vast te stellen. De beheerder dient voor waterstaatswerken op eigen grond eveneens een onderhoudsplichtige aan te wijzen. Dat kan het waterschap zelf zijn, maar ook een derde. Voor het onderhoud van objecten die niet als waterstaatswerk vallen aan te merken, kan eventueel een onderhoudsovereenkomst worden gesloten. Het onderhoud kan dan namelijk lastig via publiekrechtelijke weg aan derden worden opgelegd (zie ook paragraaf 3.2.3).<sup>25</sup> Voor sommige objecten met een golfdempend of waterkerend effect is het voornamelijk onduidelijk of zij als waterstaatswerk kunnen worden aangemerkt, mede doordat de term ‘waterkering’ niet nader is gedefinieerd in de Waterwet.<sup>26</sup> Het komt erop neer dat beheerders tamelijk vrij zijn te beoordelen welke objecten zij aanmerken als onderdeel van de waterkering. Dat kunnen in beginsel ook in het voorland aanwezige bebouwing of begroeiing zijn, of

---

<sup>22</sup> Zie art. 5.4 en paragraaf 5.2 Wtw. Zie tevens Havekes & Van Rijswick 2014, pp. 247-259.

<sup>23</sup> Zie Havekes & Van Rijswick 2014, pp. 265-268.

<sup>24</sup> Hierover kan nog discussie bestaan. Kan de beheerder bijvoorbeeld eisen dat een derde een niet als waterstaatswerk in de legger aangewezen muurtje of stuk begroeiing in stand houdt en onderhoudt? Art. 78 lid 2 Waterschapswet is ruim geformuleerd, maar lijkt niet zo ver te strekken. De beheerder zou het object in dat geval in de legger moeten opnemen als waterstaatswerk, waarmee hij ook de verantwoordelijkheid voor het beheer naar zich toe trekt, evenals de bevoegdheid een onderhoudsplicht op te leggen.

<sup>25</sup> Zie in dit verband ook Van den Broek et al. 2018.

<sup>26</sup> De term ‘primaire waterkering’ wordt wel gedefinieerd in art. 1.1 lid 1 Wtw. Ook daaruit volgt echter niet welke objecten precies als kering kunnen worden aangemerkt, doch slechts tot de kering van welk ‘soort’ water – namelijk buitenwater – de waterkering beveiliging biedt.

zelfs het gehele voorland.<sup>27</sup> Deze objecten moeten wel als zodanig in de legger zijn opgenomen, wil daarop het regime van de Waterwet van toepassing zijn. In dat geval ontstaat er ook een verantwoordelijkheid voor de beheerder.

Indien een beheerder inrichtingsmaatregelen in een voorland wil (laten) treffen, maar daarvan geen eigenaar is, is het des te belangrijker of de beoogde maatregelen vallen aan te merken als de ‘aanleg of wijziging van een waterstaatswerk’. In de meeste gevallen zal daar geen twijfel over bestaan, maar soms bestaat daarover, zoals gezegd, nog onduidelijkheid. In onze ogen is het op zich niet onverdedigbaar dat bijvoorbeeld het aanleggen van een strook begroeiing met als oogmerk de golfbelasting op een achterliggende kering te verkleinen als zodanig door het leven kan. Ook voor dergelijke maatregelen kan een beheerder dus in beginsel een gedoogplicht als bedoeld in art. 5.24 lid 1 Wtw<sup>28</sup> opleggen,<sup>29</sup> uiteraard tenzij de belangen van een rechthebbende onteigening noodzakelijk maken.<sup>30</sup> Eveneens kan dan een onderhoudsverplichting aan derden worden opgelegd,<sup>31</sup> en kunnen rechthebbenden worden gedwongen onderhouds- of herstelwerkzaamheden daaraan toe te laten (art. 5.23 lid 1 Wtw). De beheerder kan overigens ook beslissen het gehele voorland aan te merken als onderdeel van de waterkering, zodat het een integraal onderdeel uit gaat maken van een waterstaatswerk.

Zolang er geen sprake is van de aanleg van een waterstaatswerk, dan bestaat voor de beheerder ook niet de mogelijkheid een onderhouds- of gedoogplicht op te leggen. Hij is dan afhankelijk van de welwillendheid tot medewerking van de eigenaar(s) of kan trachten hun gronden aan te kopen. Hoewel in een keur in beginsel wel ruimte bestaat voor gebodsbepalingen, strekt deze bevoegdheid niet zo ver dat daarin ook een verplichting voor derden kan worden opgenomen om op hun gronden bepaalde (waterstaats)werken te realiseren. Duidelijk moge zijn dat de situatie complexer wordt, naarmate de werkzaamheden worden beoogd plaats te vinden op de gronden van een groter aantal eigenaren.

### 3.2.2. Het voorkomen van negatieve ontwikkelingen in voorlanden: passief beheer

---

<sup>27</sup> Er is geen jurisprudentie bekend, waarin de vraag centraal stond welke objecten als waterkering – en dus als waterstaatswerk – kunnen worden aangemerkt. Zolang de wetgever geen nadere invulling geeft aan deze definitie, is de beheerder vrij te beoordelen welke objecten hij als zodanig aanmerkt. De rechter kan desgevraagd beoordelen of hij in redelijkheid tot die beslissing is gekomen.

<sup>28</sup> Het eerste lid van artikel 5.24 luidt: *“De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is, rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken de verplichting opleggen om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen, wanneer naar zijn oordeel de belangen van die rechthebbenden onteigening niet vorderen.”*

<sup>29</sup> De beheerder dient er dan wel rekening mee te houden dat de rechthebbende bij de bestuursrechter zal betogen dat het planten van begroeiing niet valt aan te merken als het aanleggen van een waterstaatswerk. De uitspraak van de rechter is bindend: wanneer deze oordeelt dat de groenstrook ten onrechte als waterkering is aangemerkt, dan kan geen gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid van art. 5.24 lid 1 Wtw. Indien dat al is gebeurd, is dat onrechtmatig.

<sup>30</sup> Zie hierover uitgebreid Groothuijse 2009, pp. 400-407. Indien onteigening niet via minnelijke weg kan worden geregeld, dan kan dit slechts plaatsvinden door tussenkomst van een rechter. Daartoe geldt een bijzondere procedure op grond van de Onteigeningswet.

<sup>31</sup> Bij niet-nakoming van de onderhoudsverplichting kan de beheerder handhavend optreden. De algemene regels van hoofdstuk 5 Awb en de bijzondere regels uit hoofdstuk 5 Wtw zijn daarop van toepassing. Op grond van art. 5.20 lid 1 Wtw zijn toezichthouders bij de uitvoering van hun taak bevoegd ‘elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner’.

Het kan ook voorkomen dat de beheerder geen inrichtingsmaatregelen in een voorland wenst te treffen, maar juist wil voorkomen dat daar negatieve ontwikkelingen plaatsvinden. In zulke gevallen kan hij voor een beschermingszone een werend, behoudend of beschermend regime vast stellen door bepaalde vormen van grondgebruik binnen die zone in zijn keur expliciet te verbieden of aan een vergunningplicht te onderwerpen. Zo kan daarin een verbod worden opgenomen om begroeiing te kappen, objecten te verwijderen of te slopen, of egaliserings-, graaf-, boor- of hijwerkzaamheden te verrichten. Voor de gebruikmaking van deze bevoegdheid is het niet relevant wie eigenaar is van de betreffende gronden en/of opstallen; het is ook mogelijk hiermee het gebruik van eigendommen van derden te reguleren.<sup>32</sup> Regulering brengt niet vanzelf een wettelijke verplichting voor derden met zich om onderhouds- of herstelwerkzaamheden te gedogen. Evenmin kan een beheerder aan derden een verplichting opleggen tot onderhoud van het voorland of objecten daarin. Voor deze gedoog- en onderhoudsplichten is nodig dat er een expliciete aanmerking als waterstaatswerk plaatsvindt.

Er kan discussie bestaan over de vraag of dergelijke beperkingen en voorschriften slechts binnen een beschermingszone kunnen gelden. Met het oog op de algemene verordenende bevoegdheid uit art. 78 lid 1 Wsw<sup>33</sup> lijkt het ook mogelijk om buiten een beschermingszone regels te stellen.<sup>34</sup> Daarmee kan een nieuwe zone in het leven worden geroepen, waarbij de vraag rijst hoe deze dan te duiden. Zo'n nieuwe zone kan echter ook worden aangemerkt als een uitbreiding van de beschermingszone zelf; de grenzen van een beschermingszone kunnen immers worden aangepast door een wijziging van de legger.<sup>35</sup> Binnen een beschermingszone (of ander type zone) kan overigens ook differentiatie in regelgeving bestaan, zodat voor bepaalde gebieden binnen dezelfde zone andere/strengere regels gelden. Wat daar ook van moge zijn, de beheerder is bevoegd handhavend op te treden tegen een overtreding van de binnen een zone gestelde regels.<sup>36</sup>

### 3.2.3. Gebruik van privaatrechtelijke instrumenten

Een vraag die voorts rijst, is of en in hoeverre een beheerder ook *in plaats van* zijn publiekrechtelijke bevoegdheden bij de regulering van activiteiten in voorlanden gebruik kan maken van privaatrechtelijke instrumenten, zoals overeenkomsten.<sup>37</sup> Een algemeen antwoord is dat dat niet zonder meer is uitgesloten, maar dat men er wel rekening mee moet houden dat de burgerlijke rechter eventuele overeenkomsten in voorkomende gevallen onverbindend kan achten, omdat via de met meer waarborgen omgeven publiekrechtelijke weg eenzelfde doel kan worden bereikt.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Dit neemt niet weg dat de beheerder gehouden kan zijn enig nadeel te compenseren. Zie hierover paragraaf 4.3.

<sup>33</sup> Dit artikellid luidt: "*Het algemeen bestuur maakt de verordeningen die het nodig oordeelt voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen.*"

<sup>34</sup> Zie Havekes & Van Rijswick 2014, pp. 151-153.

<sup>35</sup> Hoewel de vaststelling van een beheerslegger als zodanig geen appellabel (want expliciet van beroep uitgezonderd) besluit is, kan tegen de vaststelling of wijziging van beschermingszones daarin wel bezwaar en beroep worden ingesteld, vooral omdat daarmee rechtstreekse inbreuk op subjectieve (gebruiks)rechten van derden kan worden gemaakt. Zie art. 1 Hoofdstuk 1 Bijlage 2 Awb.

<sup>36</sup> Hierop zijn de algemene regels over handhaving uit hoofdstuk 5 Awb van toepassing.

<sup>37</sup> Deze vraag is in verband met multifunctioneel gebruik van primaire waterkeringen ook aan de orde gesteld in Van den Broek et al 2018.

<sup>38</sup> De burgerlijke rechter zal echter niet zelfstandig overgaan tot de beoordeling van de rechtmatigheid van het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten. Hij moet daartoe expliciet worden benaderd. Zolang er niemand klaagt, zal er dus geen sluitend antwoord op deze vraag volgen.

Daarnaast vergt het sluiten van een overeenkomst instemming van alle partijen, terwijl verbodsbepalingen, gebruiksvoorwaarden en onderhoudsplichten eenzijdig kunnen worden opgelegd. Bij de gebruikmaking van publiekrechtelijke instrumenten beschikt de beheerder bovendien over ruimere toezicht- en handhavingsbevoegdheden, dan wanneer hij overeenkomsten aangaat. Er kunnen desalniettemin uiteenlopende situaties bestaan waarin beheerders gebruik wensen te maken van privaatrechtelijke instrumenten. Daarbij kunnen de volgende uitgangspunten houvast bieden. Bij het verwerven van gronden of opstallen, is de privaatrechtelijke weg van aankoop de eerst aangewezen weg. Mocht dit niet tot het gewenste resultaat leiden, dan kan onteigening volgen. Het onderhoud van waterstaatswerken met een kerende functie geschiedt in beginsel door de beheerder, maar de onderhoudstaak kan geheel of gedeeltelijk – bijvoorbeeld wat betreft het ‘gewone’ onderhoud – worden overgedragen aan derden. Dit dient te geschieden via publiekrechtelijke weg (i.e. het opleggen van een onderhoudsplicht op grond van art. 78 lid 2 Wsw). Indien het gaat om het onderhoud van niet als waterstaatswerk aan te merken objecten, kan de beheerder (slechts) gebruik maken van privaatrechtelijke instrumenten. Ook het voorkomen van negatieve ontwikkelingen in het voorland geschiedt bij voorkeur via de weg van publiekrechtelijke gebruiksregulering.

#### 3.2.4. Geen/beperkte regulering van ontwikkelingen

Ten slotte kan een beheerder ervoor kiezen om geen inrichtingsmaatregelen in een voorland te gaan verwezenlijken en daar evenmin een bijzonder beschermend regime te introduceren. De meest vergaande variant daarvan is het volledig afzien van elke vorm van regulering van grondgebruik in voorlanden. Een en ander betekent dat de beheerder dan geen grip heeft op ontwikkelingen in voorlanden, althans niet via de bestuursrechtelijke weg. Uiteraard zullen er nog wel andere regimes gelden waaruit beperkingen van het grondgebruik voortvloeien, zoals bestemmingsplannen of vormen van hogere (ruimtelijke) regelgeving. De beheerder heeft op de totstandkoming en tenuitvoerlegging daarvan echter geen of slechts zeer beperkte invloed. Zolang de beheerder eigenaar van het voorland is en daar geen zakelijke gebruiksrechten op rusten, kan hij op grond van zijn eigendomsrecht voorkomen dat derden daar ongewenste activiteiten ontplooiën. Indien het voorland echter in eigendom is van derden, dan zijn de beïnvloedingsmogelijkheden zeer beperkt. De beheerder zou dan als belanghebbende gebruik kunnen maken van zijn inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden in verband met door andere bestuursorganen te nemen besluiten. Ook zou hij bij de burgerlijke rechter kunnen proberen om bepaalde (al dan niet vergunde) activiteiten te voorkomen op grond van een onrechtmatigedaadsactie. De kans op succes is twijfelachtig; de beheerder zal op zijn minst moeten verklaren waarom hij geen gebruik heeft gemaakt van het hem ter handen staande publiekrechtelijke instrumentarium.

Het beperken van de regeldruk kan overigens een reden zijn om zo veel mogelijk ontwikkelingen in voorlanden mogelijk te maken. Bovendien kan het instellen van allerlei verstreckende gebruiksverboden onnodig worden geacht, indien er naar redelijkheid geen ongewenste ontwikkelingen in een voorland vallen te verwachten. Zolang dat een expliciete beleidskeuze is van de beheerder, valt hier vanuit juridisch opzicht ook weinig tegen in te brengen. Het is immers onmogelijk om via de rechter af te dwingen dat een overheidsorgaan gebruik maakt van een regelgevende bevoegdheid.<sup>39</sup> Daarnaast is het lastig om aannemelijk te maken dat een beheerder

---

<sup>39</sup> Zie HR 21 maart 2003, NJ 2003, 691, AB 2004, 39 (Waterpakt) en HR 1 oktober 2004, NJ 2004, 679 (Stichting Faunabescherming/Provincie Friesland).

tekort schiet in een wettelijke taak, enkel en alleen om de reden dat deze geen gebruik maakt van zijn (regelgevende) bevoegdheden. Dat kan anders zijn, indien men aannemelijk kan maken dat de waterkering zonder het treffen van maatregelen niet aan de wettelijke eisen voldoet. Ook dan is het echter uiteindelijk aan de beheerder om te bepalen welke maatregelen hij zal treffen. Wat daar ook van moge zijn: het afzien van gebruiksregulering en het zodoende vrij laten van ontwikkelingen kan een veilige optie zijn, zolang er geen of niet al te veel negatieve ontwikkelingen worden verwacht. Welke keuze ook wordt gemaakt, het verdient in elk geval aanbeveling de ontwikkelingen in voorlanden te monitoren, zodat men bij de periodieke toetsing niet voor verrassingen komt te staan.

#### **4. Nadeelcompensatie en beheerdersactiviteiten in voorlanden**

Overheidshandelen dat leidt tot nadeel bij derden kan ertoe leiden dat dit nadeel (gedeeltelijk) moet worden gecompenseerd. In het huidige systeem zijn er verschillende vergoedingsregimes van toepassing op specifiek overheidshandelen. Om te bepalen welk regime van toepassing is, is het van belang om te onderscheiden welke handeling de schade veroorzaakt. Specifiek voor voorlanden kan zowel de schadevergoedingsregeling van de Wet ruimtelijke ordening (planschade) als het regime van de Waterwet (nadeelcompensatie) van toepassing zijn. In deze paragraaf schetsen wij de hoofdlijnen van deze regimes.

##### *4.1. Schadevergoedingsregeling in de Waterwet*

Artikel 7.14, eerste lid, Waterwet luidt als volgt:

*“Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.”*

In dit kader is het van belang dat elke rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer in theorie kan leiden tot een compensatieplicht op grond van dit artikel. Deze notie is belangrijk, omdat enkele andere vergoedingsregelingen zich beperken tot een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of zelfs een limitatieve lijst van mogelijke schadeveroorzakende besluiten (Wro). Dit betekent dus dat zowel schade die wordt veroorzaakt door een besluit (zoals een projectplan, een vergunning of een gedoogbeschikking) als wel door feitelijke handelingen (bijvoorbeeld het laten inunderen van een bergingsgebied of onderhoudswerkzaamheden) onder de reikwijdte van dit artikel valt. Met andere woorden, de reikwijdte van de vergoedingsregeling is ruim.

Het aanwijzen van voorland in de beheerlegger<sup>40</sup> als een *waterstaatswerk* an sich zal in beginsel geen grondslag vormen voor nadeelcompensatie, omdat voor deze aanwijzing een projectplan nodig is, vanwege het feit dat hiermee een wijziging van een waterstaatswerk plaatsvindt.<sup>41</sup> Dit projectplan wordt dan aangemerkt als schadeveroorzakend besluit.

---

<sup>40</sup> Zie artikel 5.1 lid 1 Waterwet.

<sup>41</sup> Op grond van artikel 5.4 lid 1 Waterwet.



Wordt het voorland aangewezen als *beschermingszone*, dan is geen projectplan nodig en kan worden volstaan met de aanpassing van de legger. Vloeien er rechten, plichten of beperkingen voor derden uit deze aanwijzing voort, dan kan de legger worden beschouwd als schadeveroorzakend besluit.

Deze aanwijzing als waterstaatswerk of beschermingszone is noodzakelijk om regels over het grondgebruik te kunnen opnemen in de keur of gedoogplichten op te kunnen leggen, die kunnen leiden tot schade en waaruit een compensatieverplichting kan voortvloeien. De compensatieplicht hangt immers af van het bestaan van schade, die rechtstreeks het gevolg moet zijn van een handeling in het kader van het waterbeheer.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen verschillende soorten *schade* die een derde kan lijden als gevolg van een handeling in het waterbeheer, welke kan worden aangemerkt als de *schadeoorzaak*.

*Schade* die zou kunnen optreden als gevolg van een rechtmatige handeling in het kader van het waterbeheer met betrekking tot voorlanden is waardevermindering van grond, inkomensderving, derving van woongenot of omrijtschade.<sup>42</sup>

Als *schadeoorzaak* zou kunnen worden aangemerkt de regulering van eigendom door algemene regels in de keur (gebods- of verbodsbepalingen), waardoor een eigenaar zijn gronden niet meer kan gebruiken als voorheen, een gedoogbeschikking op grond van artikel 5.23 Wtw, of een projectplan.<sup>43</sup>

In het geval een verzoek om nadeelcompensatie wordt ingediend, zal in de meeste gevallen door het bevoegd gezag een commissie worden ingesteld bestaande uit drie deskundigen.<sup>44</sup> Deze commissie beoordeelt of er sprake is van schade, of deze valt onder artikel 7.14 Waterwet en of deze niet redelijkerwijs voor rekening van de betrokkene behoort te blijven. Of de schade 'niet redelijkerwijs voor rekening van de betrokkene behoort te blijven' wordt bepaald door een aantal criteria die de Waterwet stelt (zie hieronder). In geval geconstateerd wordt dat de schade wordt veroorzaakt door een rechtmatige handeling in het kader van het waterbeheer, dan wordt deze schade begroot door de deskundigencommissie. Tevens zal deze commissie beoordelen of voldaan is aan een aantal criteria. Hierbij zijn met name de criteria voorzienbaarheid en het normaal maatschappelijk risico voor particulieren of het normaal ondernemersrisico (ook wel normaal bedrijfsrisico) voor ondernemingen van belang.<sup>45</sup>

Met de *voorzienbaarheid*, ook wel risicoaanvaarding genoemd, wordt bedoeld of er, gezien vanuit de positie van een redelijk denkend en handelend burger, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat er een, voor hem, ongunstig besluit zou worden genomen. Voor de voorzienbaarheid is het *moment van investeren* van belang. Dit kan zijn de koop of huur van

---

<sup>42</sup> Zie voor een uitvoerige uiteenzetting over de schadevaststelling: Doorn-Hoekveld 2013. Dit artikel richt specifiek op nadeelcompensatie bij maatregelen bij 'droge' infrastructurele projecten, maar kan ook gedeeltelijk worden toegepast op het waterbeheer.

<sup>43</sup> De kosten die gemoeid zijn met een onderhoudsverplichting vallen niet onder de reikwijdte van dit artikel.

<sup>44</sup> De regels over het instellen van de commissie en andere procedurele regels zijn opgenomen in de afzonderlijke nadeelcompensatieverordeningen van de waterschappen.

<sup>45</sup> Het verzoek zal ook aan andere criteria worden getoetst, zoals of de schade anderszins verzekerd is, maar dat is minder relevant voor de voorlanden, en zal daarom in deze handreiking niet besproken worden.

onroerend goed of de investering in een onderneming, zoals de beslissing om een bepaald gewas te gaan telen. Indien ten tijde van de investeringsbeslissing de mogelijke negatieve ontwikkeling was neergelegd in concrete beleidsdocumenten of anderszins kenbaar was voor het publiek (bijvoorbeeld het voornemen om een besluit te nemen dat gepubliceerd is in een huis-aan-huisblad), dan wordt de betrokkene 'voorzienbaarheid tegengeworpen'. Dit betekent dat hij wordt geacht de mogelijke schade die volgt uit de betreffende handeling te hebben gekend en aanvaard toen hij besloot te investeren. Dit is een theoretisch criterium, het gaat er hierbij om de mogelijkheid om kennis te hebben genomen van de negatieve ontwikkeling en dus niet of de betrokkene daadwerkelijk op de hoogte was. Dit geldt alleen voor nieuwe investeringen. Bestaande bewoners of ondernemers kan geen voorzienbaarheid worden tegengeworpen bij nieuwe ontwikkelingen (aangezien zij al hadden gekocht of geïnvesteerd voordat de negatieve ontwikkeling openbaar was gemaakt).

Het *normaal maatschappelijk risico* is mogelijk een nog belangrijker criterium in dit verband. Hiermee wordt bedoeld "algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al is nog niet bekend welke vorm en omvang een ontwikkeling zal hebben, waar en wanneer zij zal plaatsvinden of wat de aard en omvang van de nadelen die daaruit voortvloeien zullen zijn."<sup>46</sup> In principe is het aan het bevoegde bestuursorgaan (naar aanleiding van het advies van de deskundigencommissie) om invulling te geven aan het normaal maatschappelijk risico. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter in een aantal uitspraken een richtlijn gegeven voor de hoogte van het normaal maatschappelijk risico.

In een uitspraak over kustversterkingswerkzaamheden is bepaald dat "de uitvoering van kustversterkingswerkzaamheden ten behoeve van een goede en veilige kustverdediging als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang te worden beschouwd."<sup>47</sup> Een ander voorbeeld is een uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014, waarin de Afdeling bepaalt dat de verhoging van een dijk in beginsel moet worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling.<sup>48</sup> In dat geval ligt het in de rede een drempel aan te nemen van 5% van de waarde van de woning ter invulling van het normaal maatschappelijk risico. Men mag er echter niet van uitgaan dat een drempel van 5% van de waarde van het onroerend goed altijd een juiste invulling van het normaal maatschappelijk risico is. De Afdeling heeft meerdere malen een appellant gelijk gegeven omdat het bevoegde bestuursorgaan niet goed gemotiveerd had hoe het het normaal maatschappelijk risico invulde. Dit is met name van belang omdat alle specifieke omstandigheden van het geval moeten worden meegewogen bij de beoordeling van een nadeelcompensatieverzoek.<sup>49</sup>

Voor zowel de voorzienbaarheid als het normaal maatschappelijk risico zou het aanwijzen van het voorland als waterstaatswerk een rol kunnen spelen. Ook al is de aanwijzing alleen waarschijnlijk niet genoeg om concrete gebruiksbeperkingen als voorzienbaar tegen te kunnen werpen, het is wel een aanwijzing dat er consequenties kunnen worden verbonden aan het voorland. Hiermee zal ook

---

<sup>46</sup> ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3344, r.o. 5.

<sup>47</sup> ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0631, r.o. 6.2.

<sup>48</sup> In dit specifieke geval bestond de schade uit waardevermindering door uitzichtderving. De Afdeling oordeelde dat "dat de ligging van een woning vlak bij een dijk, leidt tot een verhoogde kans op het ontstaan van uitzichtschade als gevolg van de ophoging van een dijk": ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2396, r.o.7.

<sup>49</sup> ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105.

rekening worden gehouden bij de invulling van het normaal maatschappelijk risico, wat naar alle waarschijnlijk hoger zal zijn voor gronden die als waterstaatswerk zijn aangewezen, dan voor gronden die dat niet zijn.

Omdat per geval alle omstandigheden die specifiek zijn voor dat geval moeten worden meegewogen en meegenomen in de onderbouwing van de beslissing over nadeelcompensatie, kan niet in het algemeen een inschatting worden gemaakt over de kans van slagen van nadeelcompensatieverzoeken. Het enige aanknopingspunt dat er is, is dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat de ligging van een woning nabij een dijk – maar dit kan uiteraard breder worden getrokken naar een waterstaatswerk – leidt tot een verhoogde kans op uitzichtschade – iets dat mogelijk ook breder kan worden getrokken naar andere soorten schade.

#### *4.2. De planschaderegeling van artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening*

Indien de beheerder niet alleen zelf gebruiksbepalingen oplegt, maar ook afhankelijk is van de wijziging van een bestemmingsplan, kan ook deze wijziging als schadeoorzaak worden aangewezen. Dit kan het geval zijn wanneer de bestemming van grond gewijzigd moet worden van bijvoorbeeld 'wonen' naar 'waterstaatswerk'. Opgemerkt zij dat deze weg van schadevergoeding waarschijnlijk minder vaak zal voorkomen dan schadevergoeding op grond van artikel 7.14 Wtw. Op schade als gevolg van de wijziging van een bestemmingsplan is afdeling 6.1 Wro van toepassing.

Artikel 6.1, eerste lid Wro luidt:

*“Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.”*

Net als in de Waterwet is het normaal maatschappelijk risico ook een belangrijk criterium in de Wro (artikel 6.2, eerste lid). Daarnaast is in de Wro een minimumforfait opgenomen ter hoogte van 2% van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade (bij inkomensderving), of 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade (artikel 6.2, tweede lid).<sup>50</sup> Schade die niet boven die 2% uitkomt, komt niet voor vergoeding in aanmerking.

Hierbij is het relevant dat dit minimumpercentage alleen van toepassing is op zogenaamde indirecte planschade. Indirecte planschade is schade die optreedt als gevolg van een ontwikkeling op grond van een ander. Bijvoorbeeld, de uitzichtschade die ontstaat door de versterking van een dijk in de nabijheid van de woning. Is de schade het gevolg van een wijziging van het bestemmingsplan op de grond van de betrokkene zelf (directe planschade), dan is dit percentage niet van toepassing. Dit kan het geval zijn bij de aanwijzing van voorland (in eigendom van een particulier) als waterstaatswerk in een bestemmingsplan. De bestemming van de grond van deze derde verandert dan van functie.

---

<sup>50</sup> Dit minimumforfait geldt alleen voor indirecte planschade. Voor directe planschade (de planologische wijziging ziet op het perceel van betrokkene zelf) geldt het minimumforfait niet, maar moet wel het normaal maatschappelijk risico worden beoordeeld.

Los van het minimumforfait moet het bevoegd gezag ook beoordelen of de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt. Hierbij is van doorslaggevend belang of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de betrokkene rekening had kunnen houden.

Ook al kunnen er hoofdlijnen gedestilleerd worden uit de jurisprudentie van de Afdeling, telkens blijkt weer dat de specifieke omstandigheden van een geval van doorslaggevend belang zijn bij de beoordeling van de schadevergoedingsverzoek. Zo lijkt een drempel van 5% van de waarde van een onroerende zaak vaak als redelijk aangenomen te worden bij waterveiligheidsprojecten, men kan deze echter niet zonder nadere motivering overnemen in een besluit.

In sommige gevallen kunnen twee schadeoorzaken worden aangewezen, bijvoorbeeld de vaststelling van een projectplan door de waterbeheerder en de wijziging van een bestemmingsplan door de gemeente. Dan zou een verzoeker zowel bij de waterbeheerder (o.g.v. artikel 7.14 Wtw) als bij de gemeente (o.g.v. artikel 6.1 Wro) om vergoeding kunnen vragen. Dit is het geval bij de aanwijzing van een bergingsgebied, dat zowel in de legger als in het bestemmingsplan moet worden aangewezen, maar wellicht zou deze situatie zich ook voor kunnen doen bij de regulering van eigendom in voorlanden in zowel het waterspoor als ook in het bestemmingsplan. Voor dergelijke situaties kent de Waterwet een voorrangregeling in artikel 7.16, dat luidt:

*“Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening blijft buiten toepassing, voor zover een belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid.”*

Dit betekent dat in het geval de betrokkene zowel een beroep kan doen op de regeling van artikel 7.14 Wtw als op de regeling van artikel 6.1 Wro, de regeling van de Waterwet gevolgd moet worden.<sup>51</sup>

## **5. Rechtsbescherming tegen overheidsgedragingen in het kader van het beheer**

In de voorgaande paragrafen wordt een groot aantal overheidsgedragingen genoemd. Het is goed om te weten of en zo ja, welke vorm van rechtsbescherming daartegen open staat. Over het algemeen geldt dat voor beschikkingen in verband met de verlening of weigering van vergunningen of ontheffingen en handhavingsbeschikkingen de algemene rechtsbeschermingsprocedure van toepassing is, die bestaat uit bezwaar bij de beheerder, beroep bij de bestuursrechter (rechtbank), en eventueel hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Datzelfde geldt in beginsel voor beschikkingen tot het opleggen van gedoogplichten ex art. 5.24 lid 1 Wtw en besluiten tot vaststelling van de onderhoudslegger en de beheerlegger, wat dat laatste betreft voor zover daarbij de grenzen van een bergingsgebied of een beschermingszone worden vastgesteld of gewijzigd.<sup>52</sup> Tegen de andere onderdelen van de beheerlegger en de vaststelling van de keur staat

---

<sup>51</sup> Zie hierover meer: Van Doorn-Hoekveld & Groothuijse 2015.

<sup>52</sup> Tenzij afdeling 3.4 Awb hierop bij besluit dan wel op grond van een wettelijk voorschrift van toepassing is verklaard. Dan geldt een afwijkende procedure. Eerst kunnen zienswijzen worden ingediend over een ontwerpbesluit. Vervolgens kan tegen het uiteindelijke besluit beroep worden ingesteld bij de rechtbank, eventueel gevolgd door hoger beroep bij de ABRvS.

geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.<sup>53</sup> Ook op projectplannen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken is de normale rechtsbeschermingsprocedure van toepassing, tenzij het de aanleg, wijziging of verlegging van primaire waterkeringen betreft. Dan is namelijk afd. 3.4 Awb van toepassing, hetgeen onder meer betekent dat belanghebbenden zienswijzen over een ontwerpplan naar voren kunnen brengen. Vervolgens kunnen zij rechtstreeks in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het besluit tot goedkeuring van het projectplan.<sup>54</sup> Ook op de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een projectplan voor primaire waterkeringen is afd. 3.4 Awb van toepassing,<sup>55</sup> met dien verstande dat hiertegen na het kenbaar maken van zienswijzen rechtstreeks beroep bij de Afdeling kan worden ingediend. Tegen gedoogplichten ex art. 5.23 lid 1 Wtw staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, aangezien deze niet bij beschikking worden opgelegd, maar rechtstreeks voortvloeien uit de wet (*ex lege*). Voor onteigening geldt, ten slotte, een bijzondere wettelijke procedure op grond van de Onteigeningswet.

Een bijzondere vorm van besluiten die voorts nog relevant kunnen zijn, zijn de zelfstandige schadebesluiten op grond van de reeds besproken artikelen 7.14 Wtw en 6.1 Wro. Ook de rechtmatige uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer kan schade veroorzaken. Deze schade kan voor vergoeding in aanmerking komen. De benadeelde dient daartoe eerst een verzoek in te dienen. De reactie van de beheerder op dat verzoek is een appellabel besluit, waartegen men – na de bezwaarfase te hebben doorlopen – beroep en hoger beroep kan instellen. Tijdens die procedure staat niet de rechtmatigheid van de schadeveroorzakende overheidsgedraging centraal, maar slechts de vraag of en hoe veel nadeelcompensatie moet worden uitgekeerd. De schadeveroorzakende gedraging hoeft zelf overigens geen appellabel besluit te zijn (zoals het opleggen van een gedoogplicht of de vaststelling of wijziging van de grenzen van een beschermingszone), maar kan ook een feitelijke handeling zijn (zoals het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden) of een besluit tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften (zoals een keurbepaling).<sup>56</sup> Hieronder (paragraaf 4) is reeds inhoudelijk ingegaan op enkele bijzonderheden rondom het leerstuk van de nadeelcompensatie toegepast op de ontwikkelingen en/of wijzigende regimes in voorlanden.

## 6. Conclusies

In dit onderzoek staan enkele juridische aandachtspunten rondom het betrekken van voorlanden bij het beoordelen, ontwerpen en beheren van primaire waterkeringen centraal. In het bijzonder gaat het om de vraag op welke wijze waterkeringbeheerders de voorlanden grenzend aan de keringen in hun beheer zodanig kunnen beheren, dat deze een optimale bijdrage leveren aan de waterveiligheid. Een bijkomende vraag betrof het leerstuk van de nadeelcompensatie: hoe groot is de kans dat in het kader van beslissingen over het beheer van voorlanden nadeelcompensatie dient te worden uitgekeerd?

---

<sup>53</sup> Tegen beschikkingen die op basis van de keur (en de legger) worden genomen staat, zoals gezegd, wel rechtsbescherming open. In dergelijke procedures kan via de figuur van de exceptieve toetsing toch de rechtmatigheid de keur en keurbepalingen aan de orde worden gesteld.

<sup>54</sup> Tegen het projectplan zelf staat dus geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

<sup>55</sup> Daartoe kunnen ook beschikkingen tot het opleggen van gedoogplichten ex art. 5.24 lid 1 Wtw vallen.

<sup>56</sup> Zie hierover uitgebreid Gilissen 2013, pp. 303-354.

Beide vragen zijn niet eenduidig en in hun algemeenheid te beantwoorden. Het hangt af van de specifieke wensen van de beheerder en de (overige) concrete omstandigheden van het geval. Hierbij dient te worden benadrukt dat maatwerk mogelijk is en dat er veel ruimte bestaat voor beleidsstrategische beslissingen. Er bestaat dan ook geen 'beste' strategie voor het beheer van voorlanden. Dit onderzoek draagt daarom bij aan de totstandkoming van een beslisschema om tot de 'beste beslissing in de gegeven omstandigheden' te komen.

Vaststaat dat beheerders voorlanden moeten betrekken in de periodieke beoordeling van de waterveiligheid. Deze beoordeling kan verschillende uitkomsten hebben en aanleiding geven voor de inzet van uiteenlopende instrumenten, elk met hun eigen kenmerken en voor- en nadelen. Wij onderscheiden globaal vier varianten van beheer in voorlanden: actief beheer, passief beheer, een vorm van 'laissez-faire', en het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten. Bij de eerste variant is de beheerder voornemens het voorland conform bepaalde inzichten in te richten en ingericht te houden om de voordelen daarvan voor de waterveiligheid te optimaliseren. Bij de tweede variant wil de beheerder niet zozeer maatregelen (laten) treffen, maar wenst hij vooral ongewenste ontwikkelingen in het voorland te voorkomen. Bij de derde variant wil de beheerder zich zo min mogelijk mengen in ontwikkelingen in het voorland en zal hij deze slechts monitoren om bij de volgende toetsronde niet voor verrassingen te komen staan. Het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten is slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De keuze voor een van deze strategieën (of een mengvorm daarvan) is beleidsmatig van aard.

Onder de term actief beheer verstaat men de aanleg, de wijziging, het onderhoud en het beheer van *waterstaatswerken*. Deze dienen te worden opgenomen in de legger. De beheerder is bevoegd waterstaatswerken aan leggen, zowel op eigen grond als op terrein van derden (soms moet daarvoor grond en opstellen worden onteigend). Dat geldt (uiteraard) ook in voorlanden. Hij is eveneens bevoegd daaraan onderhoud te plegen, hetgeen door eventuele derden moet worden gedoogd. De onderhoudsplicht kan bovendien door de beheerder worden opgelegd aan een derde. Van belang is dat de genoemde bevoegdheden niet kunnen worden ingezet, indien de activiteiten van de beheerder geen betrekking hebben op waterstaatswerken. Daarbij dient men te bedenken dat voorlanden als zodanig geen waterstaatswerken zijn; zij kunnen wel onderdeel (gaan) uitmaken van een waterstaatswerk of waterstaatswerken bevatten.

Aan waterstaatswerken, zoals waterkeringen, grenzen vaak beschermingszones waar bijzondere regels kunnen gelden omtrent het grondgebruik. Met dergelijke regels kunnen ook ongewenste ontwikkelingen in voorlanden aan banden worden gelegd, ongeacht of deze plaatsvinden in de openbare ruimte of op privéterreinen. Zo kunnen hierin kap-, sloop- of ontgravingsverboden worden neergelegd. De beheerder ziet toe op de naleving daarvan en kan desnoods handhavend optreden. Bedacht moet worden dat deze vorm van 'passief beheer' slechts mogelijk is in beschermings- of andere type zones. Dergelijke zones zijn echter geen waterstaatswerken, dus de eerder genoemde bevoegdheden die betrekking hebben op gedoogplichten en onderhoudsverplichtingen kunnen daar niet worden gebruikt.

Wanneer geen regels worden gesteld om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, dan kan de beheerder weinig invloed uitoefenen in voorlanden, mochten deze zich toch voordoen. Dat kan een bewuste beslissing zijn (laissez-faire). Het gevolg daarvan kan desondanks zijn dat een (onverwachte) versterkingsopgave ontstaat.

Zowel activiteiten in verband met het actieve, als met het passieve beheer kunnen schade veroorzaken. In voorlanden zal het veelal gaan om de beperking van gebruiksmogelijkheden, waardoor eigendommen in waarde dalen. Deze schade kan voor vergoeding in aanmerking komen, zolang deze (onder meer) buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico valt en onvoorzienbaar is. Of daarvan sprake is, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, is dus sterk casuïstisch en kan vaak slechts worden beoordeeld door experts. Dit maakt het lastig om een generieke kans op aansprakelijkheid te bepalen. Anderzijds kan de plicht tot nadeelcompensatie zeker niet worden uitgesloten. De totale nadeelcompensatielast is in de meeste gevallen vooraf wel goed te ramen, zodat deze kan worden afgezet tegen de kosten van een eventuele dijkversterking.

## Literatuur

**Van den Broek et al. 2015:** G.M. van den Broek, F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswick, *Ruimte voor dijken – Een onderzoek naar het juridisch instrumentarium voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen*, UCWOSL, Utrecht 2015.

**Van den Broek et al. 2018:** G.M. van den Broek, M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswick, *Juridische facilitering multifunctioneel gebruik primaire waterkeringen*, UCWOSL, Utrecht 2018.

**Doorn-Hoekveld 2013:** W.J. van Doorn-Hoekveld, 'Schadevaststelling bij nadeelcompensatie', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2013/108, pp. 716-726.

**Doorn-Hoekveld & Groothuijse 2015:** W.J. van Doorn-Hoekveld & F.A.G. Groothuijse, 'Schadevergoeding ten gevolge van bergingsgebieden: een juridisch labyrint', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2015, nr. 7/8, pp. 358-366.

**Gilissen 2013:** H.K. Gilissen, *Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlandse waterbeheer – Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid* (diss. UU), Kluwer, Deventer 2013.

**Gilissen 2014:** H.K. Gilissen, 'Opstalaansprakelijkheid en de zorg voor de waterveiligheid: gegronde vrees voor een onbeteugelbaar aansprakelijkheidsrisico?', *Water Governance* 2014, nr. 5/6, pp. 42-49.

**Gilissen et al. 2017:** H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse, W.J. van Doorn-Hoekveld & H.F.M.W. van Rijswick, 'De nieuwe systematiek van veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen: niet eenvoudiger, wel beter', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2017/142, pp. 946-956.

**Gilissen, Kevelam & Van Rijswick 2014:** H.K. Gilissen, J. Kevelam & H.F.M.W. van Rijswick, *Water en ruimte – De bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijke spoor*, tweede geheel herziene druk, Berghauer Pont Publishing, Amsterdam 2014.

**Groothuijse 2009:** F.A.G. Groothuijse, *Water weren – Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen* (diss. UU), Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2009.

**Havekes & Van Rijswick 2014:** H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswick, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Kluwer, Deventer 2014.