

VOO

ORR

LAA

NYD

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD EN SAMENVATTING	2
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	12
HOOFDSTUK 2 VOORLAND: EEN MULTIFUNCTIONEEL DOMEIN	14
HOOFDSTUK 3 HANDELINGSPERSPECTIEF WATERKERINGBEHEERDER	26
HOOFDSTUK 4 TECHNIEK VAN BEOORDELEN EN ONTWERPEN	38
4.1 Bijdrage en bedreigingen	38
4.2 Rekening houden met onzekerheden	41
4.3 Invloed voorland op hydraulische randvoorwaarden	45
4.4 Voorlanden en macrostabiliteit binnenwaarts	46
4.5 Voorlanden en piping	52
4.6 Zandig voorland	58
HOOFDSTUK 5 BEHEER EN ONDERHOUD	68
5.1 Aanpak risicogestuurd beheer en onderhoud	68
5.2 Beheer en onderhoud voorlanden	70
HOOFDSTUK 6 JURIDISCHE BORGING	82
6.1 Mogelijke strategieën voor juridische borging	82
6.2 Stappenplan: hoe maak je een keuze?	88
HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE ASPECTEN	96
7.1 LCC en de financiële impact per financier	96
7.2 Aandachtspunten met betrekking tot de HWBP-subsidieregeling	107
7.3 Casussen meenemen voorlanden	108

HOLLANDSCHE IJSSEL 6



WESTKAPELLE 20



RAVENSTEIN-LITH 32



FORT STEURGAT

62



GOUDA

76



WADDENZEEDIJKEN

90



HOOFDSTUK 8 VOORBEELDEN

116

• Kwelders in de Waddenzee	120
• Dijkversterking Prins Hendrikzanddijk Texel	122
• Dijkversterking Stadsdijken Zwolle	124
• Voorlanden aan de Nieuwe Waterweg	126
• Dijkversterking Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard	127
• Dijkversterking Grebbedijk	128
• Dijkversterking Lopikerweteringkade, regionale kering met voorland	129
• Dijkversterking Salmsteke	130
• Dijkversterking Tiel-Waardenburg: Landhoofden	132
• Dijkversterking Tiel-Waardenburg: Gofdempende begroeiing	134
• Golfremmend griend voor Fort Steurgat	135
• Dijkversterking Rivierdijk West Sliedrecht	136
• Zandsuppletie bij Westkapelle	138
• Beoordeling Calanddijk Rozenburg	139
• Dijkversterking Houtribdijk	140
• Beoordeling Maaskade Tropicana Rotterdam	142
• Dijkversterking Thorn-Wessem en de Koningssteendam	144
• Dijkversterking Markermeerdijken: de Oeverdijk	146
• Dijkversterking Zutphen: Rivier in de Stad	148
• Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland bij Urk	150
• Feyenoord aan de Maasoever	151
• Zettingsvloeiing in de Rijn-Maasmonding	152
• Meanderende geulen in het voorland	153

REFERENTIES EN EINDNOTEN

154

BIJLAGE

Uitgangspunten van de subsidieregeling
voor de bekostiging van maatregelen

156

COLOFON

160

H.6 JURIDISCHE BORGING

Om het effect van het voorland nu en in de toekomst te kunnen garanderen, kan een zekere mate van juridische borging nodig zijn. Met juridische borging wordt hier bedoeld het geheel van maatregelen waarmee een beheerder zijn belang in het voorland met voldoende zekerheid kan garanderen, zodat de bijdrage daarvan aan de waterveiligheid meegenomen kan worden. Juridische borging is een instrument om het beheer effectief te kunnen inrichten.

Aan voorlanden kunnen uiteenlopende functies verbonden zijn, zoals natuur, landbouw, recreatie en veiligheid. Het eigendom kan in handen zijn van één of meerdere particulieren of publieke rechtspersonen. Er kunnen overlappende juridische regimes gelden, zoals nationale-, provinciale, gemeentelijk en waterschapsregels. Deze kenmerken maken dat er juridisch gezien geen 'geëigende weg' bestaat voor borging van het belang van de beheerder.

Het opgestelde 'juridisch keuzemenu' bevat een beschrijving van de verschillende mogelijkheden van de waterkeringbeheerder voor de juridische borging van zijn belang. Dit hoofdstuk beschrijft dit keuzemenu en sluit af met een stappenplan om te komen tot de gewenste vorm van juridische borging. Het keuzemenu bouwt voort op het eerdergenoemde Beslisschema Voorlanden.

6.1 MOGELIJKE STRATEGIEËN VOOR JURIDISCHE BORGING

Beheerders hebben de keuzevrijheid om de voorlanden binnen hun beheersgebied naar eigen inzichten en met de instrumenten van hun voorkeur te beheren. De verschillende juridische instrumenten bereiken ieder een andere vorm van juridische borging. Globaal vallen in dit verband drie mogelijke 'strategieën' te onderscheiden:

1. EEN ACTIEVE STRATEGIE

De beheerder treft zelf de nodige inrichtingsmaatregelen of geeft opdracht deze te treffen. Dit om een potentieel effect van het voorland te operationaliseren.

2. EEN PASSIEVE STRATEGIE

De beheerder neemt een regulerende rol op zich en onderwerpt bepaalde activiteiten aan voorwaarden of een vooraf vereiste toestemming. Dit om ongewenste ontwikkelingen in het voorland te voorkomen.

3. GEEN REGULERING

De beheerder laat alle of bepaalde ontwikkelingen ongereguleerd, maar houdt deze wel in het oog. Bij deze strategie mengt de beheerder zich zo min mogelijk in ontwikkelingen in het voorland.

Voor het uitvoeren van één van deze strategieën kunnen beheerders publiekrechtelijke of privaatrechtelijke middelen inzetten. De publiekrechtelijke middelen die bij de actieve en passieve strategie behoren, hebben betrekking op de actieve en passieve beheertaak van de waterkeringbeheerder. De actieve beheertaak heeft betrekking op waterstaatswerken. Deze taak houdt onder meer in dat de beheerder zorgt dat waterstaatswerken onder zijn beheer voldoen aan de in de legger gestelde eisen. De passieve beheertaak heeft betrekking op de beschermingszone en eventuele andere zoneringen (bijvoorbeeld het profiel van vrije ruimte). In deze zones kan de beheerder bijzondere regels stellen om de aangrenzende waterstaatswerken te beschermen.

In het algemeen moet gebruik worden gemaakt van de beschikbare publiekrechtelijke middelen voor borging van het belang van een beheerder in en om een kering. Toch is het niet uitgesloten dat privaatrechtelijke middelen (bijvoorbeeld overeenkomsten) ingezet worden die eenzelfde doel bereiken. Tabel 5 bevat daarom naast de gebruikelijke publiekrechtelijke middelen ook een voorstel voor privaatrechtelijke middelen, waarmee eenzelfde doel bereikt kan worden.

6.1.1 Publiekrechtelijke middelen

Beheerders hanteren als uitgangspunt dat de activiteiten van gebruikers op, aan of nabij een primaire waterkering zijn gereguleerd via algemene voorschriften ofwel via een vergunning. De geëigende publiekrechtelijke juridische instrumenten van beheerders van primaire waterkeringen zijn de Keur (voor waterschappen), het Waterbesluit (voor Rijkswaterstaat) en de bijbehorende legger in het kader van de Waterwet (artikel 5.1). Bij het gebruik van deze instrumenten is het niet relevant wie eigenaar is van de betreffende gronden en/of opstallen. Het is ook mogelijk om hiermee het gebruik van eigendommen van derden te reguleren. De legger beschrijft onder meer de kenmerken en geografische afbakening van de waterkering. Met de Keur en het Waterbesluit geven beheerders aan welke handelingen binnen de verschillende zones van de legger zijn toegestaan en welke niet. Binnen de legger kunnen beheerders handhaven als in strijd met deze voorschriften wordt gehandeld. De leggerzonering bestaat uit (_Zie Figuur 23):

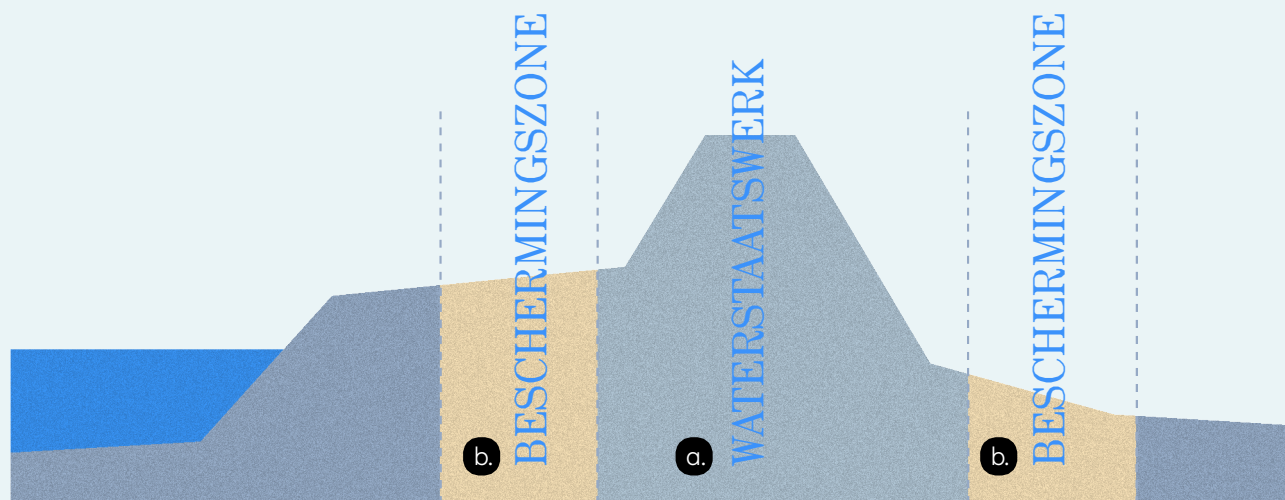
	1. ACTIEVE STRATEGIE	2. PASSIEVE STRATEGIE	3. GEEN REGULERING
Publiekrechtelijk: via Keur ²¹ /Waterbesluit ²² en Legger	Opnemen als waterstaatswerk	Opnemen als beschermingszone	Monitoring
Privaatrechtelijk: via overeenkomsten	Afspraken over inrichting en instandhouding	Afspraken over instandhouding en meldingsplicht	

TABEL 5: Opsomming van mogelijke strategieën voor juridische borging en middelen die daarbij horen.

a. Het waterstaatswerk, waar de beheerder de mogelijkheid heeft om zowel actief als passief beheer uit te voeren. Actief beheer wil zeggen dat de beheerder er verantwoordelijk voor is dat de waterstaatswerken onder zijn beheer (onder meer) voldoen aan de in de legger gestelde eisen. Onder art. 5.23 van de Waterwet hebben rechthebbenden onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan waterstaatswerken te gedogen voor zover die werkzaamheden geschieden door of onder toezicht van de beheerder. Daarnaast hebben rechthebbenden onder art. 5.24 van de Waterwet de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen, wanneer de belangen van die rechthebbenden onteigening niet vorderen. Deze verplichtingen hebben alleen betrekking op de zone waterstaatswerk. Voor de toepassing van de gedoogplicht onder art. 5.24 van de Waterwet is de vaststelling van een projectplan nodig. In de praktijk bestaat het actieve beheer uit periodieke inspecties en het uitvoeren van onderhoud. Denk aan het verwijderen van begroeiing, het periodiek ophogen en het herstellen van steenzettingen. Naast actief beheer voert de beheerder in de zone waterstaatswerk ook passief beheer (_Zie punt b).

b. De beschermingszone, waar de beheerder alleen de mogelijkheid heeft om passief beheer uit te voeren. Dat wil zeggen dat de beheerder een regulerende rol op zich neemt door bepaalde activiteiten te onderwerpen aan voorwaarden of een vooraf vereiste toestemming via een vergunning. Hiermee worden negatieve ontwikkelingen voorkomen of beperkt. Voor het gebruik 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.

Binnen een beschermingszone geldt in beginsel geen wettelijke verplichting voor gebruikers om onderhouds- of herstelwerkzaamheden te gedogen. Wel moeten ze onderzoekswerkzaamheden gedogen (art. 5.21 van de Waterwet). Gedoogplichten voor onderzoekswerkzaamheden gelden overigens voor alle gronden (niet uitsluitend voor de beschermingszone) als dat voor de vervulling van de taak van de beheerder nodig is. In de praktijk bestaat het passieve beheer uit het reguleren, monitoren en handhaven op gereguleerde activiteiten zoals het ontgraven van voorland.



FIGUUR 23: Weergave mogelijke leggerzonering.

LEgger HOUTRIBDIJK

_ZIE P.140

Bij het vaststellen van de oude leggerzonering van de Houtribdijk (voor de zandige versterking) hanteerde Rijkswaterstaat als uitgangspunt dat de zonering arbitrair vastgesteld kon worden op 175 meter buiten de kering. De argumentatie hiervoor was dat er weinig belangen van derden zijn ('het water aan beide zijde inclusief de dijk in beheer is bij één beheerder - RWS IJsselmeergebied'), waardoor het eenvoudig was deze zonering vast te stellen. Rijkswaterstaat nam een procedurevoorschrift op om een nieuwe afweging mogelijk te maken als zich nieuwe belangen voordoen.

LOPIKERWETERINGKADE

_ZIE P.129

De POV Voorlanden heeft het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden geadviseerd over het meewegen van voorland bij de Lopikerweteringkaad. Door het meenemen van het voorland neemt de hoogteopgave af. Aangezien het voorland onderhevig is aan zetting gedurende de planperiode, is geadviseerd het voorland aan te wijzen als waterstaatswerk. Daarmee is het waterschap gerechtigd om periodiek onderhoud aan het voorland uit te voeren.

LEggerWIJZIGING WATERSCHAP RIVIERENLAND

Waterschap Rivierenland heeft een vrij omvangrijke wijziging van de legger met een beschermingszone van 150 meter breed relatief eenvoudig kunnen doorvoeren, zonder veel bezwaar. Wat daarbij lijkt te hebben geholpen, is dat WSRL de noodzaak van de leggerwijziging goed aan omgevingspartijen heeft toegelicht. Dit door te benadrukken dat de juridische bescherming belangrijk is om forse dijkversterking (bijvoorbeeld lange pipingbermen) te voorkomen. Daarmee heeft het waterschap aan omgevingspartijen duidelijk gemaakt dat de leggerwijziging ook in hun belang is.

Binnen de beschermingszone is er het profiel van vrije ruimte. Dat bestaat uit een ruimtelijke reservering voor een toekomstige dijkverzwaaring binnen een aan te geven planperiode (bijvoorbeeld 100 of 200 jaar). De beheerder kan met een profiel van vrije ruimte bijvoorbeeld voorkomen dat bouwwerken geplaatst worden op locaties waar in de toekomst een mogelijke versterking van de primaire waterkering nodig is. Het profiel van vrije ruimte is een toetsingskader van de beheerder bij het verlenen van vergunningen. Feitelijk is dit niet anders dan een alternatieve of speciale vorm van de beschermingszone.

Aandachtspunten bij leggerwijzigingen

Voor het aanleggen, aanwijzen of wijzigen van een waterstaatswerk moet op grond van artikel 5.4 van de Waterwet een projectplan worden vastgesteld. Voor het aanwijzen van een voorland als beschermingszone kan echter worden volstaan met de aanpassing van de legger. Een aanpassing van een waterstaatswerk vindt daarom doorgaans plaats in het kader van een dijkversterkingsproject (waar een projectplan voor wordt vastgesteld). Het aanpassen van een beschermingszone kan ook in het kader van een beoordeling plaatsvinden. Vraag is dan ook of, mede naar aanleiding van de nieuwe Waterwet, de leggers zoals nu vastgesteld door alle waterschappen actueel zijn. Mogelijk liggen er plannen om deze te actualiseren, maar wordt met de uitvoering daarvan gewacht op een dijkversterkingsproject.

Bij het aanpassen van de legger legt de waterkeringbeheerder beperkingen op aan gebruikers of eigenaars. Een aandachtspunt daarbij is dat de waterkeringbeheerder zijn belang moet afwegen tegen dat van de gebruikers of eigenaars van het voorland. Deze belangen liggen niet altijd in lijn met de belangen van de beheerder. De hoofdvraag is wat een redelijke argumentatie is om belangen van gebruikers of eigenaars te schaden, om het effect van het voorland met voldoende zekerheid te kunnen garanderen. Dit is een afweging die in redelijkheid moet worden gemaakt, rekening houdend met beleidskeuzes van de betreffende beheerder (_Zie ook kader legger Houtribdijk).

Het opnemen van het voorland in de beschermingszone, of het verheffen van een beschermingszone tot waterstaatswerk, kan tot weerstand leiden vanwege het daarmee opleggen van beperkingen aan gebruikers of eigenaars. Zij kunnen hiertegen beroep aantekenen bij de bestuursrechter. Ook is het mogelijk dat de schade die zij lijden door de beperkingen in aanmerking komt voor nadeelcompensatie (schadevergoeding). Voorbeelden van schade die mogelijk gecompenseerd moet worden, zijn de derving van inkomen vanwege een verbod op de verbouwing van een bepaald type gewas. Denk ook aan waardevermindering van onroerend goed door een beperking van gebruiksmogelijkheden, zoals het niet mogen uitbreiden van een woning. Het tekstkader Nadeelcompensatie beschrijft twee van de criteria waaraan voldaan moet zijn om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie.

De gewenste juridische borging is afhankelijk van de te verwachte wijzigingen in het voorland. In veel gevallen zal een leggerwijziging niet noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld als ontwikkelingen een kleine kans van optreden hebben of niet dusdanig van aard zijn dat deze de waterkerende functie substantieel aantasten. In dat geval is het opleggen van beperkingen onnodig en kan de beheerder volstaan met monitoring. Mocht zich onverhoopt toch een ongewenste ontwikkeling aandienen, dan zal het doorgaans mogelijk zijn om (tijdelijke) maatregelen te treffen om de waterveiligheid tijdig te borgen. Ook kan het nodig zijn de legger aan te passen, bijvoorbeeld als periodiek onderhoud nodig is om zetting

tegen te gaan. Daarvoor is een actieve strategie nodig en zal het voorland aangewezen moeten worden als waterstaatswerk (_Zie kader Lopikerweteringkade).

Een leggeraanpassing kan leiden tot beroep of nadeelcompensatie. Als het waterschap dit wil voorkomen, dan kan zij kiezen voor overname van gronden (via privaatrechtelijke weg of, indien nodig, via onteigening²⁴). Echter, de verwachting is dat de kosten hiervan hoger uitvallen dan de eventueel uit te keren compensatie voor het ondervonden nadeel. Anderzijds blijkt uit de praktijk dat het aanpassen van de legger in veel gevallen relatief eenvoudig te realiseren is, zonder claims voor nadeelcompensatie (bijvoorbeeld bij Waterschap Rivierenland, zie kader Leggerwijziging). Als er veel gebruikers zijn, bijvoorbeeld bij woonbebouwing, is een leggerwijziging waarschijnlijk ook praktischer dan het maken van privaatrechtelijke afspraken (_Zie paragraaf 6.1.2). Bezwaren tegen het aanpassen van een legger zullen namelijk ook spelen bij het maken van afspraken, aangezien beide middelen leiden tot het opleggen van gebruiksbeperkingen.

Binnen de leggerzonering is het mogelijk maatwerk te bieden. Gebruikers worden zo niet onnodig beperkt en dat helpt weer bij de acceptatie van leggerwijzigingen. Zo kunnen verschillende voorschriften worden gehanteerd die recht doen aan de belangen van gebruikers in het voorland of aan de belangen van de waterkeringbeheerder. Het profiel van vrije ruimte is hier een voorbeeld van, dit is feitelijk niets anders dan een maatwerkoplossing om binnen de beschermingszones specifieke activiteiten vergunningplichtig te maken.

Tot slot dient de waterkeringbeheerder onder art. 78 van de Waterschapswet een onderhoudslegger op te stellen waarin onderhoudsplichtigen of onderhoudsverplichtingen worden aangewezen. Daarin is omschreven waaraan de waterkering moet voldoen wat betreft ligging, vorm, afmeting en constructie. Dit betreft een bundel beschikkingen waarmee aanwonende/gebruikers van waterstaatswerken (zowel waterkeringen als oppervlaktewateren) publiekrechtelijke onderhoudsverplichtingen kunnen worden opgelegd. Beide leggers kunnen in de praktijk worden gecombineerd, waarbij de regels in één Keur staan beschreven.

NADEELCOMPENSATIE - ENKELE CRITERIA

Nadat is vastgesteld dat er sprake is van schade en deze is toe te wijzen aan een handeling van de waterbeheerder wordt beoordeeld of sprake is van risicoaanvaarding of voorzienbaarheid. Er wordt dan getoetst of de opgelegde beperking (schadeoorzaak) voorzienbaar was. Met andere woorden: had de gebruiker de beperking kunnen verwachten? Hierbij speelt de het moment van investeren (aankoop, overeenkomst, etc.) een cruciale rol. Waren er op het moment van de investeringsbeslissing al concrete plannen openbaar en had de gebruiker de beperking derhalve kunnen verwachten, dan wordt hem 'voorzienbaarheid' tegengeworpen. Zijn schade zal naar alle waarschijnlijkheid niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Een ander criterium is het 'normaal maatschappelijk risico'. Artikel 7.14 van de Waterwet vereist dat de schade een drempelwaarde voor het normaal maatschappelijk risico overstijgt, wil de gedupeerde voor compensatie in aanmerking komen. In veel gevallen wordt het normaal maatschappelijk risico gevat in een percentage (de drempel). Al het nadeel dat onder deze drempel blijft, is voor rekening van de gedupeerde en wordt dus niet vergoed. De waterbeheerder moet het normaal maatschappelijk risico van geval tot geval bepalen. De rechter oordeelt in geval van een beroepszaak of de waterkeringbeheerder die invulling goed gemotiveerd heeft. In sommige wetten is een minimumpercentage opgenomen ter invulling van het normaal maatschappelijk risico. Zo heeft de Wet ruimtelijke ordening een minimum van 2% van de waarde van de onroerende zaak of het inkomen. De Omgevingswet in wording kent onder andere een percentage van 5% van de waarde van de onroerende zaak. Omdat alle omstandigheden van het geval een rol spelen, kan in buitendijks gebied het percentage voor normaal maatschappelijk risico hoger liggen. Het risico wordt hier namelijk geacht groter te zijn. Hierbij is van belang dat de waterbeheerder goed motiveert hoe hij tot een bepaald percentage is gekomen.

6.1.2

Privaatrechtelijke middelen

Naast de publiekrechtelijke middelen is het mogelijk om privaatrechtelijke middelen (bijvoorbeeld afspraken met derde partijen) in te zetten die eenzelfde doel beogen te bereiken. Ook hierbij bestaat de mogelijkheid om een actieve of een passieve vorm van (beheer)-afspraken te maken:

- a. Een actieve vorm: als met de derde partij afspraken gemaakt worden over de inrichting en instandhouding van (een bepaald deel van) het voorland, bijvoorbeeld een oever;
- b. Een passieve vorm: als met de derde partij afspraken gemaakt worden over de instandhouding van (delen van) het voorland en/of meldingsplicht bij werkzaamheden die het voorland doen wijzigen.

Dergelijke afspraken kunnen betrekking hebben op onderhoud en/of instandhouding van een voorland. Denk aan een vooroever. Ze kunnen ook uitsluitend betrekking hebben op een melding van een activiteit of wijziging die de waterkerende functie negatief beïnvloedt. Het maken van dergelijke afspraken vergt instemming van alle betrokken partijen. Net als bij de publiekrechtelijke middelen, vragen dergelijke afspraken om periodieke controle op naleving en eventueel handhaving. De gemaakte afspraken dienen de waterkeringbeheerder deze mogelijkheden te bieden.

Aandachtspunten

Betrokkenen kunnen niet verplicht worden tot dergelijke afspraken en vragen mogelijk financiële compensatie. Daarnaast zijn afspraken lastiger te handhaven dan publiekrechtelijke middelen als een Keur, Waterbesluit en legger. Bij de gebruikmaking van publiekrechtelijke instrumenten beschikt de beheerder namelijk over ruimere toezicht- en handhavingsbevoegdheden, dan wanneer hij overeenkomsten aangaat.

HAVENDAMMEN DEN OEVER

Een voorbeeld van dergelijke afspraken heeft betrekking op de havendammen van Den Oever. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) heeft de waterkering bij Den Oever versterkt. Omdat de ruimte voor versterking beperkt is, heeft HHNK in het ontwerp rekening gehouden met de golfdempende werking van de voorliggende havendammen (golfbrekers). Deze havendammen worden echter beheerd door Rijkswaterstaat (RWS). In een samenwerkingsovereenkomst hebben HHNK en RWS afspraken gemaakt over de versterking en instandhouding van deze havendammen, inclusief een financiële bijdrage daarvoor van HHNK.^[035]

Een ander belangrijk aandachtspunt is de zogeheten 'doorkruisingsleer'. Die stelt dat de inzet van privaatrecht alleen mogelijk is als het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten de publiekrechtelijke weg niet op onaanvaardbare wijze doorkruist. In de praktijk bestaan voorbeelden van beleidsregels die de inzet van privaatrechtelijke middelen alsnog mogelijk maken. Zo hanteert HHSK de beleidsregel dat 'de inzet van privaatrecht alleen dient te geschieden als de verwachting bestaat dat het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten blijvend, significant en ondoelmatig is en niet tot de voor het hoogheemraadschap beste oplossing leidt en de publiekrechtelijke weg niet op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist.'

6.1.3

Geen regulering

De minst vergaande variant is het volledig afzien van elke vorm van regulering van gebruik in voorlanden. Een en ander betekent dat de beheerder geen grip heeft op ontwikkelingen in voorlanden, althans niet via de bestuursrechtelijke weg. Bepaalde vormen van invloed bestaan wel, bijvoorbeeld het indienen van zienswijzen tegen besluiten van andere bestuursorganen zoals de gemeente (o.a. bestemmingsplannen). Ook het voorkomen van activiteiten op grond van een onrechtmatige-daadsactie is mogelijk.

Het afzien van regulering en het zodoende vrij laten van ontwikkelingen kan echter een voldoende veilige optie zijn, zolang er geen of niet al te veel negatieve ontwikkelingen worden verwacht. Dit kan ook goed onderdeel uitmaken van een welbewuste strategie om zo veel mogelijk ontwikkelingen in voorlanden mogelijk te maken. Bovendien kan het opleggen van beperkingen en verplichtingen onnodig worden geacht als er naar redelijkheid geen ongewenste ontwikkelingen in een voorland te verwachten vallen. Zolang dat een expliciete beleidskeuze is van de beheerder, valt hier vanuit juridisch opzicht ook weinig tegen in te brengen.

Als de waterkeringbeheerder ervoor kiest zijn belang niet via de voor hem beschikbare instrumenten te borgen, dan kan hij dat ook niet via instrumenten van andere overheden doen (bijvoorbeeld bestemmingsplannen). Dit vanwege het 'specialiteitsbeginsel'. Zo kan een gemeente geen eisen stellen in een bestemmingsplan dat uitsluitend gericht is op het borgen van de veiligheid van de waterkering en dus enkel waterstaatkundige belangen dient. De bescherming van de waterkering is namelijk de verantwoordelijkheid van de waterkeringbeheerder.

Het afzien van regulering van het voorland introduceert mogelijk een financieel risico voor de beheerder. Als ontwikkelingen niet worden gereguleerd en daardoor niet kunnen worden voorkomen, kan door het optreden daarvan (alsnog) een versterking nodig blijken. In principe is dit een acceptabel risico omdat de initiële versterking is uitgesteld, waardoor de (contante waarde van) de kosten lager zijn. Echter: het deel van deze kosten dat voor rekening komt voor de beheerder (bijvoorbeeld het waterschap), valt mogelijk aanzienlijk hoger uit. Immers, het is in dat geval de vraag of er nog een grondslag bestaat voor subsidie van het HWBP. Een versterking als gevolg van wijziging van de geometrie lijkt volgens de wet namelijk niet (per definitie) subsidiabel. Maatregelen zijn immers uitsluitend subsidiabel als deze het gevolg zijn van een wijziging van de norm, de hydraulische randvoorwaarden en/of het beoordelingsinstrumentarium (de Waterwet, art. 7.23 lid 1.a). Het gevolg is dat de beheerder geen subsidie ontvangt en alle kosten voor dijkversterking moet dragen.

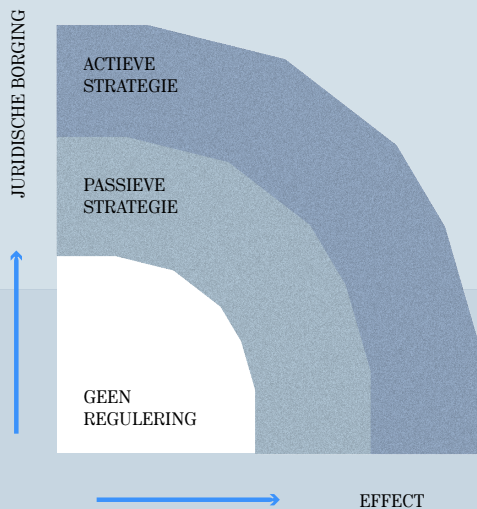
**'ER BESTAAT VOOR
HET BEHEER VAN
VOORLANDEN VANUIT
JURIDISCHE OPTIEK
GEEN 'GEËÏGEND E WEG'.
BEHEERDERS HEBBEN
VEEL DISCRETIONAIRE
RUIJITE EN
KEUZEVRIJHEID OM DE
VOORLANDEN BINNEN
HUN BEHEERSGEBIED
NAAR EIGEN INZICHT TE
BEHEREN, AFGESTEMD OP
HUN EIGEN VISIE VOOR
ONTWIKKELING'**

Utrecht Centre for Oceans, Water and Sustainability Law, 2018

Met het stappenplan kan de gewenste juridische borging in het voorland, op basis van de beschikbare middelen uit het keuzemenu, bepaald worden. Het stappenplan beschrijft welke vorm van juridische borging nodig is om bepaalde bedreigingen van het effect van het voorland te voorkomen. Figuur 25 geeft het stappenplan weer in de vorm van een stroomschema.

Het stappenplan gaat bij voorkeur uit van juridische borging met de beschikbare publiekrechtelijke middelen waarover de beheerder beschikt (Keur, Waterbesluit en legger in het kader van de Waterwet). Echter, het staat de beheerder vrij om privaatrechtelijke afspraken te maken, rekening houdend met de eerdergenoemde aandachtspunten.

De keuze voor juridische borging kan kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld voor de leggeraanpassing en voor eventueel nadeelcompensatie. Deze kosten dienen onderdeel te zijn van de afweging of een versterking in het voorland doelmatiger is dan andere alternatieven. Naast doelmatigheid van bestedingen kunnen criteria als de opgelegde gebruiksbeperkingen en imagoschade onderdeel zijn van de keuze voor de gewenste juridische borging.



FIGUUR 24: Relatie tussen de mate van juridische borging en het effect van het voorland.

1.

Beschouw het veiligheidseffect van het voorland.

Stem de juridische borging af op het veiligheidseffect van het voorland. Wanneer dat effect klein is, kan een beheerder volstaan met een licht juridisch regime. Bijvoorbeeld door te volstaan met monitoring of bepaalde activiteiten (hooguit) te onderwerpen aan een vergunningsplicht. Aan de andere kant is een zwaar juridisch regime passend voor voorlanden waarvan het waterkerend effect groot is. Figuur 24 illustreert deze gedachte. Uiteindelijk is het aan de beleidsmaker om te kiezen voor de middelen die het beste passen binnen de geldende beleidskaders.

2.

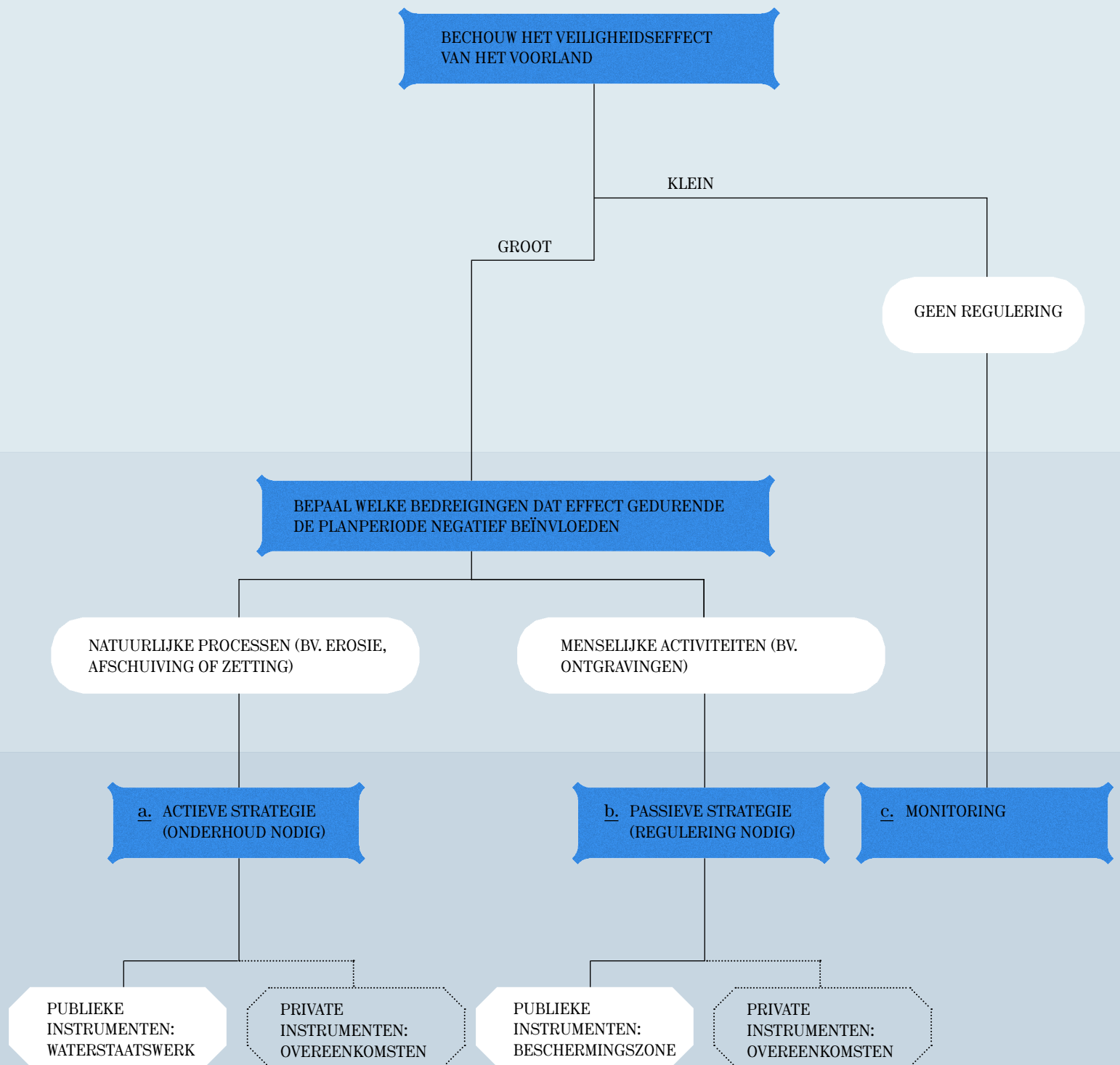
Bepaal voor het beschouwde voorland welke bedreigingen/wijzigingen het effect van het voorland gedurende de beschouwde planperiode negatief kunnen beïnvloeden.

Beschouw daarbij zowel natuurlijke (bijvoorbeeld erosie, afschuiving of zetting) als menselijke bedreigingen (bijvoorbeeld ontgravingen)

3.

Bepaal welke strategie nodig is om de beheeractiviteiten (_Zie ook H.5) mogelijk te maken.

- Voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden ter voorkoming van natuurlijke bedreigingen (bv. erosie, afschuiving of zetting), waarbij de gebruikers in het voorland deze werkzaamheden hebben te gedogen, is een actieve strategie nodig.
- Voor het voorkomen van potentiële bedreigingen als gevolg van menselijk handelen is een passieve strategie nodig.
- Voor monitoring is over het algemeen geen regulering nodig.



FIGUUR 25: Stappenplan voor het kiezen van een strategie.



De waterschappen Hunze en Aa's, Noorderzijlvest en Wetterskip Fryslân voeren de Projectoverstijgende Verkenning voor de Waddenzeedijken uit. Een van de deelonderzoeken kijkt naar het effect van de kwelders op de golfbelasting op de dijk.



‘VOORLAND DRAAGT BIJ AAN DE
WATERVEILIGHEID, ZORGT VOOR
MEER SAMENWERKING TUSSEN DE
BEHEERDERS EN OPENT DEUREN
NAAR INTEGRALE GEBIEDSGERICHTE
DIJKVERSTERKINGEN’

Jan Hateboer,
Wetterskip Fryslân







