

Project Lob van Gennep, onderzoek naar mogelijkheden voor het buiten toepassing laten van de uitsluiting in de Wet en het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen voor het in het rivierbed maken of wijzigen van bouwwerken vanaf 19 april 1996

1 Samenvatting

1.1 Aanleiding

In de afgelopen periode is in beeld gebracht welke schaderegelingen van toepassing zijn als de Lob van Gennep overstroomt¹. Zowel in de huidige situatie als in de situatie na realisatie van het project bieden de Wet en het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen (hierna “Wts” en “Bts”) een grondslag voor schadevergoeding bij overstroming van de Lob van Gennep.

Geduceerden hebben geen recht op een tegemoetkoming op grond van de Wts als het gaat om het maken of wijzigen van bouwwerken vanaf 19 april 1996 (hierna “de uitsluiting”). Bij overstroming zijn de consequenties van de uitsluiting groot. Van de circa 3.100 verblijfsobjecten (woningen, kantoren, instellingen, bedrijven) die gelegen zijn in het rivierbed van de Lob van Gennep is meer dan 20% vanaf 19 april 1996 gebouwd². De uitsluiting wordt in de loop van de tijd op een steeds groter aantal bouwwerken van toepassing. In de Lob van Gennep bestaat veel weerstand tegen de uitsluiting.

De uitsluiting is op 23 oktober 2019 besproken in de Stuurgroep Lob van Gennep. De wethouders van Gennep en van Mook en Middelaar hebben gepleit voor onderzoek of en op welke wijze geduceerden die vanaf 19 april 1996 hebben gebouwd, dezelfde aanspraken kunnen hebben op een tegemoetkoming als zonder de uitsluiting het geval zou zijn. De Stuurgroep heeft met dit voorstel ingestemd. Deze notitie bevat de uitkomsten van het onderzoek, dat is uitgevoerd in een samenwerking van het Rijk (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: DG Water en Bodem, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische zaken en RWS Corporate Dienst) en het project Lob van Gennep.

Deze notitie brengt mogelijkheden in kaart om te zorgen dat geduceerden van een overstroming die vanaf 19 april 1996 bouwwerken hebben gemaakt of gewijzigd in het rivierbed gelijke aanspraken hebben op de Wts als geduceerden die voor deze datum bouwwerken hebben gemaakt of gewijzigd. Met de notitie wordt niet beoogd een voorkeur uit te spreken over de in kaart gebrachte mogelijkheden.

1.2 Bevindingen

Het onderzoek heeft geleid tot het inzicht dat na realisatie van het project de uitsluiting voor de Lob van Gennep buiten toepassing dient te blijven. Bij ieder alternatief voldoet de primaire waterkering aan de strengere veiligheidsnorm van de Waterwet die sinds 1 januari 2017 van toepassing is. Hierbij past niet dat bij overlopen of bezwijken van de primaire waterkering geen recht bestaat op een tegemoetkoming op grond van de Wts voor vanaf 19 april 1996 gemaakte of gewijzigde bouwwerken.

Bij brief van 18 juni 2020 met kenmerk IENW/BSK-2020/114214 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer geïnformeerd over het bestuurlijk overleg van 17 juni 2020 over de

¹ Onderzoek mogelijkheden schadevergoeding bij overstroming door extreem hoogwater Lob van Gennep, Pels Rijcken, 13 december 2019, zaaknummer 11011875, vindplaats <https://www.lobvangennep.nl/downloads>

² Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG), Kadaster, peildatum mei 2020. Dit betreft enkel de nieuwbouw. Tevens is sprake van verbouw van bestaande gebouwen, zodat het percentage aanzienlijk hoger zal zijn dan 20%.

Maasvallei³. In dit overleg is geconcludeerd dat Rijk en regio het eens zijn over het te nemen besluit over de beleidsuitwerking voor het laten vervallen van de status rivierbed achter primaire waterkeringen in de Maasvallei. Zodra gestart wordt met de fysieke werkzaamheden om een dijk aan de veiligheidsnorm te laten voldoen, vervalt de status rivierbed in het achterliggende binnendijkse gebied. In de brief is vermeld dat er daarmee ook geen reden meer is voor de uitsluiting van de toepassing van de Wts voor activiteiten vanaf 19 april 1996 en dat de Minister daarom voornemens is deze uitsluiting te laten vervallen.

Het onderhavige onderzoek is een bouwsteen geweest voor het besluit van de Minister. Uit het onderzoek blijkt dat de uitsluiting buiten toepassing kan worden gesteld. Dit kan door de Wts en het Bts te wijzigen. En dit kan door de status van rivierbed op te heffen. In beide gevallen is het mogelijk om aan het einde van de verkenning een keuze te maken voor elk van de drie alternatieven.

Indien de Minister wil kiezen voor het alternatief Reguliere Dijken dan volstaat het opheffen van de status rivierbed. Indien de Minister wil kiezen voor het alternatief Verbindende Dijken met drempels of het alternatief Verbindende Dijken met waterkerende instroomvoorziening dan kan het opheffen van de status rivierbed worden gecombineerd met aanwijzing van het gebied als bergingsgebied of noodoverloopgebied. Dit in verband met de maatregelen om de waterbergende werking te verbeteren die bij deze alternatieven worden genomen.

1.3 Beschouwing van verschillende mogelijkheden

In het onderzoek zijn de volgende mogelijkheden beschouwd:

1. wijzigen van de Wts en het Bts;
2. wijzigen van de status van de Lob van Gennep door:
 - a. de status rivierbed op te heffen;
 - b. de status rivierbed op te heffen en het gebied aan te wijzen als bergingsgebied;
 - c. de status rivierbed op te heffen en het gebied aan te wijzen als noodoverloopgebied;
3. vaststellen van een specifieke regeling of convenant;
4. toepassen van de hardheidsclausule van artikel 8 Wts.

De volgende mogelijkheden blijken toepasbaar om te zorgen dat gedupeerden van een overstroming die vanaf 19 april 1996 bouwwerken hebben gemaakt of gewijzigd in het rivierbed gelijke aanspraken kunnen maken op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen als gedupeerden die voor deze datum bouwwerken hebben gemaakt of gewijzigd (zie ook de samenvatting in de onderstaande tabel):

- Wijzigen van de Wts en het Bts (mogelijkheid 1) is toepasbaar bij alle alternatieven.
- Wijzigen van de status van de Lob van Gennep door de status rivierbed op te heffen (mogelijkheid 2a) is toepasbaar bij het alternatief Reguliere Dijken.
- Wijzigen van de status van de Lob van Gennep door de status rivierbed op te heffen en het gebied aan te wijzen als bergingsgebied of noodoverloopgebied (mogelijkheden 2b en 2c) zijn toepasbaar bij de alternatieven Verbindende Dijken met waterkerende instroomvoorziening of met drempels. Hierbij is een specifieke regeling raadzaam om duidelijk vast te stellen dat gedupeerden gelijke aanspraken kunnen maken op de Wts.

Het vaststellen van een specifieke regeling of convenant (mogelijkheid 3) is niet zelfstandig toepasbaar, omdat een specifieke regeling die de uitsluiting buiten toepassing stelt in strijd zou zijn met de Wts en het Bts. Het toepassen van de hardheidsclausule van artikel 8 Wts (mogelijkheid 4) is evenmin toepasbaar.

³ Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/18/beleidsuitwerking-rivierbed-maasvallei-en-vka-thorn-wessem>

Wijzigen van de Wts en het Bts is de meest duidelijke en generieke mogelijkheid om de uitsluiting buiten toepassing te stellen, ongeacht het te kiezen alternatief. De Wts en het Bts zijn namelijk niet aangepast aan latere wijzigingen van de waterwetgeving. Zo wordt in de Wts gesproken over winterbed, terwijl de huidige Waterwetgeving spreekt over rivierbed. Dit leidt mogelijk tot interpretatievragen bij de toepassing. Ook vanuit dat oogpunt is het wenselijk de Wts en het Bts te wijzigen. Met wijziging van de Wts en het Bts kan langere tijd zijn gemoeid. Vooruitlopend op wijziging van de Wts en Bts, is voor specifieke dijktrajecten aanpassing van alleen het Bts mogelijk met een kortere doorlooptijd.

Indien de Minister aan het einde van de verkenning wil kiezen voor het alternatief Reguliere Dijken, dan is het opheffen van de status rivierbed eveneens mogelijk om de uitsluiting buiten toepassing te stellen.

Indien de Minister aan het einde van de verkenning wil kiezen voor het alternatief Verbindende Dijken met drempels of het alternatief Verbindende Dijken met waterkerende instroomvoorziening, dan is het opheffen van de status rivierbed in combinatie met het aanwijzen als bergingsgebied of noodoverloopgebied eveneens mogelijk om de uitsluiting buiten toepassing te stellen.

Bij het aanwijzen als bergingsgebied of als noodoverloopgebied kan door samenloop met andere grondslagen voor schadevergoeding onduidelijkheid ontstaan, omdat die tot gevolg kunnen hebben dat de Wts niet onverkort wordt toegepast. Bij aanwijzing als bergingsgebied of noodoverloopgebied is het daarom raadzaam een specifieke regeling vast te stellen, om kenbaar te maken en vast te leggen dat gedupeerden na een overstroming aanspraak kunnen maken op de Wts.

Bij het voorgaande wordt opgemerkt dat er langs grote rivieren geen gebieden zijn aangewezen als noodoverloopgebied. Deze notitie gaat niet in op de vraag of in nationaal waterbeleid noodoverloopgebieden bij grote rivieren wenselijk zijn. Anders dan een bergingsgebied mist het noodoverloopgebied een generieke wettelijke regeling. Indien aanwijzing als noodoverloopgebied wordt overwogen, is nader onderzoek nodig naar de toepassing daarvan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of een planologische aanwijzing volstaat als grondslag en de uitgangspunten voor schadevergoeding.

Hierna is een tabel opgenomen waarin de belangrijkste bevindingen over de toepasbaarheid van de mogelijkheden samengevat zijn weergegeven.



Alternatief → Mogelijkheden buiten toepassing laten Wts ↓	Alternatief 1 Reguliere Dijken	Alternatief 2 Verbindende Dijken met vaste drempel(s)	Alternatief 3 Verbindende Dijken met waterkerende instroomvoorziening
1. Wijzigen Wts en Bts	Ja, wijzigen van de Wts en het Bts is toepasbaar. Vooruitlopend op wijziging van de Wts is voor specifieke dijktrajecten aanpassing van het Bts mogelijk met een kortere doorlooptijd.	Idem.	Idem.
2a. Status rivierbed opheffen	Toepasbaar.	Niet toepasbaar als zelfstandige mogelijkheid. Wel toepasbaar in combinatie met aanwijzing als bergingsgebied (2b) of als noodoverloopegebied (2c), vanwege de maatregelen om de waterbergende werking te verbeteren die bij dit alternatief worden genomen.	Idem.
2b. Status rivierbed opheffen en aanwijzen als bergingsgebied	Nee, de dijk wordt versterkt zonder dat maatregelen worden gerealiseerd voor de waterbergende werking. Tevens is aanwijzing niet uitlegbaar ten opzichte van andere dijktrajecten in de Maasvallei waar de status van rivierbed komt te vervallen, terwijl de norm meestal minder zwaar is.	Toepasbaar.	Toepasbaar.
2c. Status rivierbed opheffen en aanwijzen als noodoverloop- gebied	Nee, de dijk wordt versterkt zonder dat maatregelen worden gerealiseerd voor de waterbergende werking. Tevens is aanwijzing niet uitlegbaar ten opzichte van andere dijktrajecten in de Maasvallei waar de status van rivierbed komt te vervallen, terwijl de norm meestal minder zwaar is.	Toepasbaar.	Toepasbaar.
3. Specifieke regeling	Niet toepasbaar omdat een specifieke regeling vermoedelijk in strijd is met de Wts en het Bts.	Niet toepasbaar als zelfstandige mogelijkheid, omdat een specifieke regeling vermoedelijk in strijd is met de Wts en het Bts. Wel aan te bevelen als aanvullende regeling bij aanwijzen als bergingsgebied of als noodoverloopegebied, om toepassing van de Wts te borgen.	Idem.
4. Hardheidsclausule	Nee, de hardheidsclausule is bedoeld voor schrijnende individuele gevallen en niet om op voorhand de uitsluiting generiek buiten toepassing te stellen.	Idem.	Idem.

2 Leeswijzer

In § 3 worden de wettelijke regeling van de uitsluiting en de toelichting daarbij beschreven. In § 4 volgt een vergelijking met andere dijktrajecten in Nederland. Omwille van een zelfstandige leesbaarheid worden in § 5 de alternatieven voor het project Lob van Gennep kort toegelicht. In § 6 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de normering van primaire waterkeringen in de Limburgse Maasvallei in relatie tot de uitsluiting.

In § 7 wordt beschreven hoe het buiten toepassing laten van de uitsluiting voor de Lob van Gennep kan worden geëffectueerd. De volgende mogelijkheden zijn beoordeeld:

1. wijzigen van de Wts en het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen (hierna “Bts”, § 7.1);
2. wijzigen van de status van de Lob van Gennep door (§ 7.2):
 - a. de status rivierbed op te heffen (§ 7.2.1);
 - b. de status rivierbed op te heffen en het gebied aan te wijzen als bergingsgebied (§ 7.2.2);
 - c. de status rivierbed op te heffen en het gebied aan te wijzen als noodoverloopgebied (§ 7.2.3);
3. vaststellen van een specifieke regeling of convenant (§ 7.3);
4. toepassen van de hardheidsclausule van artikel 8 Wts (§ 7.4).

3 Wettelijke regeling uitsluiting

3.1 Algemeen

De Wts is van toepassing als een primaire waterkering overloopt of bezwijkt en daardoor een ramp ontstaat. De Wts regelt de vergoeding van de direct door de ramp ontstane schade. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft de schadeafdeling vorm in een ad hoc op te stellen regeling. Uitgangspunt daarbij is een tegemoetkoming in de schade, niet een schadeloosstelling. Een deel van de schade blijft dus voor rekening van de gedupeerde.

De Wts kent enkele vaste schadecategorieën die voor vergoeding in aanmerking komen. Hieronder valt schade aan de woning, inboedel en vaste en vlottende activa, maar ook teeltplanschade en bedrijfsschade. De minister kan bovendien in de regeling aanvullende schade- en kostencategorieën opnemen die voor vergoeding in aanmerking komen.

Overstroomt de Lob van Gennep als gevolg van het overlopen of bezwijken van de dijk, dan zal naar verwachting sprake zijn van een ramp. Ook als een overstroming van de Lob van Gennep niet direct zou vallen onder de Wts, dan kan de wet alsnog via een koninkbesluit van toepassing verklaard worden.

De Wts kent een bepaalde mate van verantwoordelijkheid toe aan de burger om – voor zover redelijkerwijs mogelijk – de schade te voorkomen, te beperken of te verzekeren. Is een gedupeerde die verantwoordelijkheid niet nagekomen, dan bestaat geen of een beperkt recht op een tegemoetkoming in schade of kosten. Dit geldt ook in het geval de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan verkrijgen.

Geen recht op een tegemoetkoming bestaat voor zover de schade of de kosten zijn ontstaan aan bouwwerken die vanaf 19 april 1996 gemaakt of gewijzigd. Dat is het moment van inwerkingtreding van de Beleidslijn ruimte voor de rivier⁴.

⁴ Staatscourant 1996, 77. Op 12 mei 1997 (Staatscourant 1997, nr. 87) is een op aantal punten bijgestelde beleidslijn bekendgemaakt.

3.2 Wettelijke bepalingen Wts en Bts

Artikel 1 onder b Wts luidt:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

.....

- b. *overstroming door zoet water: een overstroming die een ramp is als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's en die inhoudt:*

.....

3°. het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen, dan wel het overlopen of bezwijken van anderszins gereguleerde waterkeringen die binnen een door primaire waterkeringen beschermd gebied liggen, met dien verstande dat het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen langs de Noordzee, de Waddenzee en de Westerschelde tot de stormvloedkeringen in de Nieuwe Waterweg en de Oosterschelde, met inbegrip van deze stormvloedkeringen, en als direct gevolg daarvan het overlopen of bezwijken van andere primaire waterkeringen, niet wordt aangemerkt als overstroming door zoet water;

.....

Artikel 3 Wts luidt:

Bij Koninklijk besluit kan deze wet van toepassing worden verklaard in geval van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's, die van ten minste een vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving.

Artikel 4 lid 3 onder e Wts luidt:

Een gedupeerde heeft geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten, voor zover:

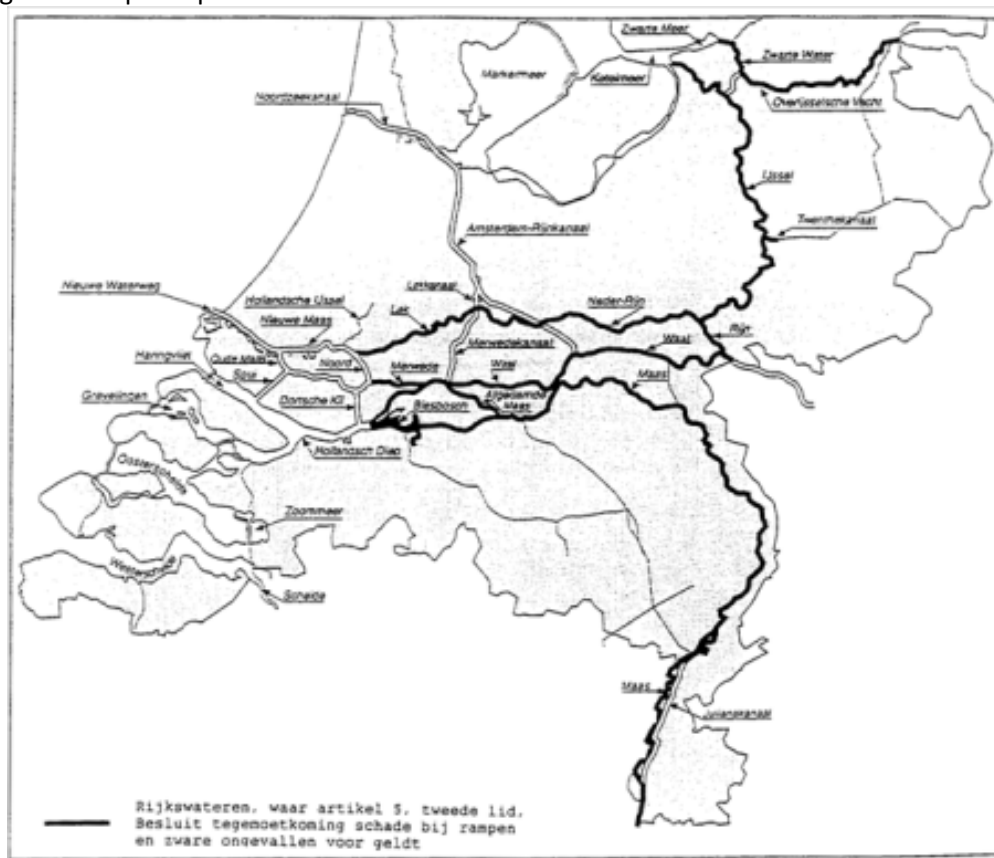
.....

- e. *de schade of de kosten het gevolg zijn van een overstroming door zoet water en zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rivieren.*

Artikel 5 Besluit tegemoetkoming schade bij rampen (Bts) luidt:

- 1. Als activiteiten, bedoeld in artikel 4, derde lid, onderdeel e, van de wet, worden aangewezen het maken of wijzigen van bouwwerken.*
- 2. Als rivieren, bedoeld in artikel 4, derde lid, onderdeel e, van de wet, worden aangewezen de rivieren of gedeelten van rivieren die zijn aangeduid op de kaartbijlage behorende bij dit besluit.*

De kaartbijlage van het Bts is gelijk aan de kaart bij de Beleidslijn ruimte voor de rivier, zoals bekendgemaakt op 19 april 1996:



3.3 Achtergrond uitsluiting

De Wts is op 12 juni 1998 in werking getreden⁵, na de bekendmaking van de beleidslijn Ruimte voor de Rivier. De uitsluiting werd met terugwerkende kracht van toepassing op activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden. Ook bij de interpretatie van het begrip “winterbed” in artikel 4 lid 3 onder e Wts is het moment van inwerkingtreding van de Wts van belang. Op dat moment gold de Rivierenwet. In artikel 3 § 2 van de Rivierenwet werd winterbed als volgt omschreven:

Onder winterbed wordt verstaan de oppervlakte tussen het zomerbed en de buitenkruinlijn van den hoogwater keerenden dijk en, waar deze niet bestaat, tussen het zomerbed en de hoge gronden, die het water bij den hoogsten stand keeren, met dien verstande, dat terreinen, dienende tot zijdelingsche afleiding van hoog opperwater, slechts dan daaronder zijn begrepen, wanneer zij van ouds daartoe hebben gediend en zijn aangewezen bij een algemeen maatregel van bestuur.

Na de Rivierenwet werd de begrenzing van de Maas geregeld door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en het daarop gebaseerde Besluit rijksrivieren. Sinds 22 december 2009 regelen de Waterwet, het Waterbesluit en de Waterregeling de begrenzing van de Maas.

⁵ Staatsblad 1998, 325

De redactie van artikel 4 lid 3 onder e Wts is niet aangepast aan deze wijzigingen van de waterwetgeving, terwijl het begrip 'winterbed' daarin niet meer wordt gebruikt. Voor de hand ligt dat bij de toepassing van de uitsluiting onder de Waterwet wordt uitgegaan van de gedeelten van het rivierbed waarop het bergend regime van de Beleidsregels grote rivieren van toepassing is en de gedeelten van het rivierbed die op grond van artikel 6.16 Waterbesluit zijn vrijgesteld van de vergunningplicht⁶.

De uitsluiting wordt beschreven in de Memorie van Toelichting bij de Wts⁷:

Onderdeel e

Op 19 april 1996 is de Beleidslijn ruimte voor de rivier van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Stcrt. 77) van kracht geworden. Het doel van deze beleidslijn is meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstromingen en het beperken van materiële schade. Met het oog hierop zullen in principe alleen die activiteiten worden toegestaan die onlosmakelijk aan de rivier zijn gebonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om bruggen, sluizen en grote scheepswerven. Alle niet-riviergebonden activiteiten (bijvoorbeeld woningbouw en recreatiecomplexen) zullen alleen bij hoge uitzondering worden toegestaan.

.....

Aan alle lopende en nieuwe activiteiten (waaronder wijziging van bestaande activiteiten) in het winterbed van de grote rivieren die worden toegestaan, worden voorwaarden verbonden die gericht zijn op het verminderen van de nadelige effecten en het voorkomen van schade.

.....

Een logische consequentie van het vorenstaande is dat een gedupeerde geen recht op een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft voor zover deze het gevolg zijn van een overstroming door zoet water die zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 in het winterbed van de grote rivieren hebben plaatsgevonden. Deze activiteiten zullen uiteraard overeenkomen met de niet-toegestane activiteiten als bedoeld in de beleidslijn en met de toegestane activiteiten als bedoeld in de beleidslijn, indien deze niet voldoen aan het vereiste beschermingsniveau.

In het licht van de laatste zin uit de toelichting bij de Wts is relevant dat in de beleidslijn Ruimte voor de Rivier is vermeld⁸:

Uitbreiding van bestaande bebouwing valt niet onder de beleidslijn indien het gaat om kleine aanpassingen van bestaande bebouwing die vallen onder de kruimelgevallen zoals bedoeld in artikel 18a Wro, artikel 21 Besluit ruimtelijke ordening, bouwwerken zoals bedoeld in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken (Besluit van 17 april 1992, Stb. 196), alsmede om kleine ingrepen in de morfologie (ophogingen) gerelateerd aan bestaande activiteiten. Het gaat hier om zaken als schuurtjes, straatmeubilair en erfafscheidingen. Toetsing aan de Rivierenwet blijft gehandhaafd (zie paragraaf VI. 1).

Op basis van deze passage in combinatie met de toelichting bij de Wts is in het onderzoek van Pels Rijcken naar de mogelijkheden voor schadevergoeding geconcludeerd dat schade aan deze meer ondergeschikte bouwwerken niet valt onder de uitsluiting en wel voor (gedeeltelijke) vergoeding in aanmerking komt⁹.

⁶ Vindplaats <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/kaarten/kaart-bij-0/>, voor de Lob van Gennep gaat het om de kaartbladen 022, 023 en 024 bij het Waterbesluit.

⁷ Tweede Kamer 1996-1997, 25 159, nr. 3, p. 15-16

⁸ April 1997, p. 20, vindplaats <http://publicaties.minienm.nl/documenten/beleidslijn-ruimte-voor-de-rivier>

⁹ Notitie Pels Rijcken van 13 december 2019 met zaaknummer 11011875, p. 7, te vinden op www.lobvangennep.nl.

Op de uitsluiting wordt tevens ingegaan in de toelichting bij het Bts¹⁰:

Artikel 5

Met deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan de door artikel 4, derde lid, van de wet gevorderde aanwijzing van activiteiten, respectievelijk rivieren in het winterbed waarvan die activiteiten plaatsvinden. De kaartbijlage is ontleend aan de door de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde beleidslijn «Ruimte voor de Rivier» (Stcrt. 1997, 87), die betrekking heeft op het restrictief vergunningenbeleid met betrekking tot nieuwe activiteiten in het winterbed.

4 Vergelijking met andere dijktrajecten in Nederland

De huidige dijken langs de Lob van Gennep zijn net als andere dijken in de Limburgse Maasvallei overstroombaar; hiermee wordt bedoeld dat de dijken wat lager zijn ontworpen dan dijken elders in Nederland. Hierdoor lopen de dijken in de Limburgse Maasvallei bij een maatgevende afvoer eerder over dan dijken met een gelijke norm elders in Nederland. In de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan van 11 december 2014 is uitgesproken dat deze overstroombaarheid komt te vervallen¹¹:

Voor de Limburgse Maasvallei geldt nu nog de benadering dat alle dijken bij de maatgevende afvoer overstroombaar moeten zijn. Die benadering zal bij het toegroeien naar de nieuwe normering komen te vervallen, onder voorwaarde dat compenserende maatregelen worden uitgevoerd. Het toetsen en het prioriteren en ontwerpen van versterkingen zal op termijn dan langs de hele Maas plaatsvinden conform de landelijke uitwerking van de normspecificaties. Waterveiligheidsprojecten in de Maasvallei die al in voorbereiding en uitvoering zijn worden onverkort, conform de huidige afspraken, uitgevoerd.

Bij Kamerbrief van 20 november 2017 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat hierover het volgende opgemerkt¹²:

Ik ga invulling geven aan het NWP ten aanzien van het laten vervallen van de eis tot overstromen van de dijken in de Limburgse Maasvallei. Voor de Limburgse Maasvallei geldt nu nog de benadering dat alle dijken bij de maatgevende afvoer overstroombaar moeten zijn. Dit betekent dat de gebieden achter de 42 dijktrajecten die Limburg beschermen, veelal onderdeel zijn van het winterbed en bij hoog water bijdragen aan de afvoer en berging van Maaswater. In het NWP is aangegeven dat deze benadering met het toegroeien naar de nieuwe normering zal komen te vervallen.

Uit verkennende onderzoeken van het Deltaprogramma Rivieren en van Rijkswaterstaat blijkt dat 30 van de 42 gebieden achter de Limburgse dijktrajecten geen belangrijke bijdrage leveren aan de afvoer en berging van Maaswater en/of dat in deze gebieden bebouwde kernen zijn gelegen. De overige 12 gebieden dragen wel in belangrijk mate bij aan afvoer en berging van Maaswater en in deze gebieden zijn geen (volledig) bebouwde kernen gelegen. Daarom worden op deze 12 locaties de huidige dijken teruggelegd of worden retentiemaatregelen getroffen.

¹⁰ Staatsblad 1998, 648, p. 6

¹¹ Vindplaats <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2015/12/14/tussentijdse-wijziging-van-het-nationaal-waterplan>, p. 56, 3e alinea

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 27 625, nr. 409 (Waterbrief).

Het gaat om de volgende dijktrajecten:

Behoud retentiewerking:

84: Natten hoven – Grevenbicht – Roosteren

81: Ohé en Laak – Stevensweert

79: Thorn – Wessem

61: Geijsteren

54: Lob van Gennep

Behoud rivierbed door dijkteruglegging:

88: Geulle aan de Maas

70: Baarlo

68: Venlo-Velden

66: Lottum

65: Arcen

60: Well

59: Bergen

Op het moment dat dijkversterking op deze locaties aan de orde is in het kader van het HWBP, wordt onderzocht op welke wijze dijkteruglegging danwel behoud van retentiewerking mogelijk is.

Het betreft twaalf compenserende systeemmaatregelen, waarvan er vijf zijn die zich momenteel in de verkenningsfase bevinden: Arcen, Baarlo – Hout-Blerick, Thorn – Wessem, Well en Lob van Gennep. In de Kamerbrief van 18 juni 2020 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat¹³ kenbaar gemaakt dat de status rivierbed wordt opgeheven en dat uitsluiting van de Wts komt te vervallen:

Zodra een dijk veilig is, dat wil zeggen aan de huidige norm voldoet, en zo nodig is verlegd, vervalt de status rivierbed in het achterliggende binnendijkse gebied. Daarmee is er ook geen reden meer voor uitsluiting van de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen voor activiteiten vanaf 19 april 1996 en daarom ben ik voornemens deze te laten vervallen.

Deze lijn geldt ook voor Thorn-Wessem en de Lob van Gennep. Die gebieden maken we veiliger, maar ze houden eveneens een waterbergende functie die van belang is voor het hele Maassysteem. In het bestuurlijk overleg met de bestuurlijke partners uit de Maas is afgesproken om daar te werken met een aangepast regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte in plaats van een individuele vergunningplicht.

De invulling van de gebiedsontwikkelruimte, waaronder kaders en instrumentatie, wordt dit jaar nader uitgewerkt in afstemming met het gebied en Stuurgroep Deltaprogramma Maas (SDM). Daarbij is een rol voor het Rijk bij de langjarige borging van afspraken belangrijk. Nu de status rivierbed wordt losgelaten, vraagt dat om een nog uit te werken instrument voor het rijk, dat aan het gebied meer ruimte biedt dan nu.

.....

Het onherroepelijk worden van een besluit over de realisatie van een dijkversterking/systeemwerkingsmaatregel is het moment om doorvoeren van een andere status van het gebied achter de primaire kering in gang te zetten. De inwerkingtreding volgt zodra met de fysieke wijziging van de kering is begonnen.

.....

- Bij gebieden met een waterberging/retentie-functie die conform wettelijke norm beschermd worden, komt de huidige status rivierbed te vervallen; indien deze niet conform de wettelijke norm beschermd worden, behouden ze de status rivierbed.*
Wanneer het voor de waterbergende functie nuttig blijkt om het gebied te beschermen met een primaire kering conform huidige norm, worden kaders en een (wettelijk) instrumentarium toegepast voor een begrensde langjarige gebiedsontwikkelruimte ten einde te waarborgen dat er geen ongewenste ontwikkelingen ontstaan, die de waterveiligheid en waterbergende functie nu en in de toekomst in het geding brengen. Van de huidige projecten betreft dit

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, (brief met kenmerk IenW/BSK-2020/114214)

Thorn-Wessem (79-1) en Lob van Gennep (54-1). Bij Lob van Gennep zijn overigens nog meerdere alternatieven in verkenning.

- *Bij het bepalen van de gebiedsontwikkelruimte zal worden afgestemd in de SDM en worden onder meer volgende overwegingen betrokken:*
 - 1) voorkomen moet worden dat grootschalige ontwikkelingen plaatsvinden die de waterveiligheids-waterbergingsfunctie belemmeren;*
 - 2) inhoudelijke inbreng vanuit het gebied wordt bij de uitwerking meegenomen;*
 - 3) van belang is een juridisch houdbaar regime met een rol van het rijk gezien de rijksverantwoordelijkheid voor het hele maassysteem.*

Uit het voorgaande blijkt dat alle dijktrajecten in de Limburgse Maasvallei, net zoals voor alle andere dijktrajecten in Nederland, geldt dat bij realisatie van de per 1 januari 2017 geldende veiligheidsnormering het gebied achter de primaire waterkering geen onderdeel zal zijn van het rivierbed. Gebieden achter dijktrajecten in de Maasvallei die als onderdeel van het HWBP worden versterkt volgens de huidige normering, verliezen dan de status rivierbed. De uitsluiting is dan bij die dijktrajecten niet meer van toepassing, omdat de uitsluiting in artikel 4 lid 3 onder e Wts is gekoppeld aan het winterbed.

De huidige situatie dat rivierbed achter een *primaire waterkering* ligt, doet zich niet voor bij andere (gedeelten van) rivieren waarop de uitsluiting van toepassing is verklaard. Dit komt alleen voor in de Maasvallei. Wel zijn er situaties waarbij winterbed met (woon)bebouwing door een *regionale waterkering* wordt beschermd, namelijk de wijk “OolderVeste” in Roermond en de wijk “Tuindorp” in Tolkamer.

In Rotterdam en Dordrecht zijn woongebieden in het rivierbed gelegen. Deze riviergedeelten zijn niet aangeduid op de kaartbijlage van het Bts. De gebieden liggen aan de rivierkant van de primaire waterkeringen langs de rivier en achter de Maeslantkering. Een overstroming geldt voor deze gebieden niet als “overstroming door zoet water” als bedoeld in artikel 1 onder b Wts. Gedupeerden van deze woongebieden in Rotterdam en Dordrecht lijken alleen in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming indien de Wts bij een ramp bij koninklijk besluit van toepassing wordt verklaard.

Onderhavige notitie bevat de weerslag van een onderzoek naar mogelijkheden voor het buiten toepassing laten van de uitsluiting in de Wet en het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen voor het in het rivierbed maken of wijzigen van bouwwerken vanaf 19 april 1996. Ten tijde van de afronding van dit onderzoek heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op 18 juni 2020 een besluit genomen over de beleidsuitwerking voor het opheffen van binnendijs gelegen rivierbed in de Limburgse Maasvallei. En daarmee is er geen reden meer voor uitsluiting van de Wts.

5 Alternatieven verkenningfase

Tijdens de verkenningfase worden drie alternatieven voor de realisatie van het project Lob van Gennep onderzocht. Per alternatief kan verschillen welke mogelijkheden toepasbaar zijn voor het buiten toepassing laten van de uitsluiting. Omwille van een zelfstandige leesbaarheid van deze notitie worden de alternatieven hieronder kort toegelicht.

Het project Lob van Gennep heeft de volgende drie doelen:

- Het verbeteren van de hoogwaterbescherming in de Lob van Gennep, zodat de kans op overstroming van het gebied kleiner wordt. Dit omvat het versterken en/of waar nodig aanleggen van dijken tot de wettelijke waterveiligheidsnorm. Dit is voor de Lob van Gennep een overstromingskans van 1/300 per jaar.

- Het verbeteren van de waterbergende werking van de Lob van Gennep om bij extreem hoogwater stroomafwaarts te zorgen voor een waterstandsdeling en daarmee bij te dragen aan de hoogwaterbescherming van stroomafwaarts gelegen gebieden.
- Het versterken van de ruimtelijke kwaliteit in de Lob van Gennep door het behouden, verbinden en versterken van landschappelijke, cultuurhistorische, toeristisch-recreatieve en natuurwaarden, zodat voorwaarden ontstaan voor gebiedsontwikkeling in en rondom het gebied.

Alternatief	Toelichting	Verbeelding
Verbindende Dijken met waterkerende instroomvoorziening	• Dijken worden verhoogd en versterkt conform de wettelijke waterveiligheidsnorm. • Er komt een waterkerende instroomvoorziening ter hoogte van de N271, nabij de Kroonbeek, waarmee de inzet van de waterberging gericht kan worden op alleen zeer extreme afvoeren (kans 1/3.000 of kleiner). • De dijken moeten hiervoor hoger en sterker gemaakt worden dan de norm, waarmee de overstromingskans in gebied wordt verkleind tot 1/3.000 per jaar.	
Verbindende Dijken met vaste drempel(s)	• Dijken worden verhoogd en versterkt conform de wettelijke waterveiligheidsnorm, waarmee de overstromingskans in het gebied wordt verkleind tot 1/300 per jaar. • Er komt een vaste drempel ter hoogte van de N271, nabij de Kroonbeek. • Mogelijk zijn meerdere of langere drempels nodig. • De hoogte van de drempel(s) is zodanig dat in elk geval aan de waterveiligheidsnorm van 1/300 per jaar wordt voldaan en mogelijk hoger.	
Reguliere Dijken	• Dijken worden verhoogd en versterkt conform de wettelijke waterveiligheidsnorm, waarmee de overstromingskans in het gebied wordt verkleind tot 1/300 per jaar.	

De alternatieven en doelen worden nader beschreven in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau¹⁴.

6 Normering primaire waterkeringen Limburgse Maasvallei in relatie tot de uitsluiting

Op 28 september 2005 zijn de dijken in de Limburgse Maasvallei opgenomen in de Wet op de waterkering en hebben die de status primaire waterkering gekregen¹⁵. Het dijkkringgebied van de Lob van Gennep kreeg nummer 54 en de veiligheidsnorm was toen voor alle dijkkringgebieden in de Limburgse Maasvallei een overschrijdingskans van 1/250 per jaar.

Op dat moment luidde artikel 1a Wet beheer rijkswaterstaatswerken:

In deze wet worden de rivieren, behorende tot de wateren in beheer bij het Rijk, begrensd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering in de zin van de Wet op de waterkering, dan wel, waar zodanige waterkering ontbreekt, door de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen lijn van de hoogwaterkerende gronden.

¹⁴ Vindplaats

https://www.lobvangennep.nl/applications/lobvangennep/files/Downloads/nrd/NRD_LvG_20200129_definitief.pdf

¹⁵ Staatsblad 2005, 275

De begrenzing van het rivierbed op de kaarten bij het Besluit Rijkssrivieren¹⁶ van 12 april 2001 is niet gewijzigd naar aanleiding van het opnemen van de dijken in de Limburgse Maasvallei in de Wet op de waterkering. De lijn van de hoogwaterkerende gronden bleef gelden en de dijken vormden met (deels tussenliggende) hoge gronden een dijkkring in het rivierbed van de Maas. De achtergrond dat de gebieden achter de dijken rivierbed van de Maas bleven, is dat werd beoogd hogere waterstanden benedenstrooms te voorkomen. In verband hiermee moesten de dijken overstroombaar zijn. Verwezen wordt hierbij naar een aantal passages uit de toenmalige Leidraad Rivieren¹⁷:

- (p. 36) *Kenmerken van het rivierengebied: hydrologie*
..... Sinds 2005 behoren de kaden langs de Limburgse Maas ook tot de primaire waterkeringen. Dit is vastgelegd in een wetswijziging van de Wet op de waterkering. Vanwege de geringere waterdiepte en de kleinere gevolgen bij overstromen geldt voor deze kades een lager beschermingsniveau (1/250 per jaar) dan voor de primaire waterkeringen in de rest van het bovenrivierengebied (1/1.250 per jaar).
- (p. 42-43) *Maas*
..... Omdat het landschap rond de rivier van nature hoog ligt, liggen langs dit deel van de Maas geen dijken. Na 1995 zijn om een aantal bebouwingskernen in het winterbed kaden aangelegd om de overlast door overstromingen te beperken.
- (p. 47) *Kader 3.1 Beschermingsniveaus in het rivierengebied*
In het 'zoete' bovenrivierengebied is het beschermingsniveau het laagst omdat hoge waterstanden daar over het algemeen enkele dagen van tevoren te voorzien zijn. Dat biedt de mogelijkheid om inwoners en vee te evacueren. Het beschermingsniveau bedraagt hier 1/1.250 per jaar en voor de bekade gebieden langs de onbedijkte Maas 1/250 (te realiseren na uitvoering van de Maaswerken). De status van de Maaskaden is in een aanpassing op de Wet op de waterkering in 2005 gewijzigd (zie paragraaf 3.3). Voor één dijkkring die zowel de Waal als de Maas keert geldt een beschermingsniveau van 1/500 per jaar.
- (p. 59) *Wonen*
Wonen in het winterbed van de rivier is beperkt tot enkele locaties. Naast de dorpen en steden aan de rivieren staan verspreid langs de dijken van de Rijntakken woonhuizen. Langs de onbedijkte Maas zijn woningen tegen overstromingen beschermd door kaden.
- (p. 141) *..... De waakhogte is voor het rivierengebied minimaal 0,5 m, behalve voor de Limburgse Maas (zie ook paragraaf 2.2.3).*
- (p. 143) *Voor de Maaskaden geldt bovendien de harde eis dat de aanwezigheid van de kaden geen invloed mag hebben op de benedenstroomse maatgevende randvoorwaarden. Deze eis betekent dat de kaden in Limburg moeten overstromen bij waterstanden met een overschrijdingsfrequentie kleiner dan 1/250 per jaar en groter dan 1/1250 per jaar.*
- (p. 146) *Voor de Maaskaden is van belang dat de kaden geen invloed mogen hebben op de maatgevende randvoorwaarden benedenstrooms. De minimale marge van 0,5 m voor de waakhogte en de robuustheidstoets van 0,3 m gelden daarom niet voor de Maaskaden.*

Per 22 december 2009 geldt de Waterwet¹⁸ en is de Wet op de waterkering komen te vervallen. Voor de veiligheidsnorm bracht de Waterwet geen wijziging; het dijkkringgebied van de Lob van Gennep was opnieuw met nummer 54 en met als veiligheidsnorm een overschrijdingskans van 1/250 per jaar opgenomen. Deze overschrijdingskans bleef ook voor andere dijkkringgebieden in de Limburgse Maasvallei de veiligheidsnorm. Tevens ging het onverminderd om overstroombare primaire waterkeringen en om dijkkringgebieden in het rivierbed van de Maas.

¹⁶ Staatsblad 2001, 255

¹⁷ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007, vindplaats <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/primaire/technische-leidraden/zoeken-technische/bronnen/@192506/leidraad-rivieren/>

¹⁸ Staatsblad 2009, 107

Op 1 januari 2017 is met een wijziging van de Waterwet¹⁹ de huidige veiligheidsnormering van toepassing geworden. Hierbij is geen sprake meer van dijkkringgebieden maar van dijktrajecten en niet meer van een veiligheidsnorm die bestaat uit een overschrijdingskans maar van een veiligheidsnorm die voor ieder dijktraject bestaat uit een overstromingskans. Voor de Lob van Gennep gaat het om dijktraject 54-1 met een overstromingskans van 1:300 per jaar.

Een ander verschil met de eerder geldende veiligheidsnormen is dat, zoals is toegelicht in §4, met het realiseren van de huidige veiligheidsnormering de benadering komt te vervallen dat dijken in de Limburgse Maasvallei overstroombaar moeten zijn. Het vervallen van de overstroombaarheidseis wordt geëffectueerd op het moment dat de systeemmaatregelen zijn uitgevoerd. Gebieden achter dijktrajecten in de Maasvallei die als onderdeel van het HWBP worden versterkt volgens de huidige normering verliezen dan de status rivierbed door de begrenzing van het oppervlaktewaterlichaam de Maas te wijzigen en te leggen op de buitenkruinlijn van de primaire waterkeringen van die dijktrajecten.

Verder is een verschil met de eerder geldende veiligheidsnormen dat voor een aantal gebieden, waaronder de Lob van Gennep, een strengere veiligheidsnorm is vastgesteld dan voor het merendeel van de dijktrajecten in de Limburgse Maasvallei:

- In de Limburgse Maasvallei gaat het in totaal om zesenzeventig dijktrajecten.
- Voor negenendertig dijktrajecten is de ondergrens een overstromingskans van 1:100 per jaar.
- Zes dijktrajecten hebben net als dijktraject 54-1 (Lob van Gennep) een overstromingskans van 1:300 per jaar als ondergrens. Dit betreft de dijktrajecten 55-1 (Gennep), 68-1 (Venlo), 69-1 (Blerick-Noord), 87-1 (Meers) en 91-1 (Itteren).
- Voor dijktraject 90-1 (Maastricht) geldt een overstromingskans van 1:1.000 per jaar als ondergrens.

Hiervoor is in §4 aangegeven dat bij realisatie van de per 1 januari 2017 geldende veiligheidsnormering het gebied achter de primaire waterkering geen onderdeel zal zijn van het rivierbed. Vanaf dat moment is net als bij andere dijktrajecten in Nederland de uitsluiting niet langer van toepassing.

Bij ieder alternatief voor de realisatie van de Lob van Gennep voldoet de primaire waterkering aan de wettelijke waterveiligheidsnorm. Hierbij past niet dat bij overlopen of bezwijken van de primaire waterkering geen recht bestaat op een tegemoetkoming op grond van de Wts voor vanaf 19 april 1996 gemaakte of gewijzigde bouwwerken. Dit geldt temeer, nu op het dijktraject langs de Lob van Gennep een zwaardere veiligheidsnorm van toepassing is dan bij het merendeel van de andere dijktrajecten in de Limburgse Maasvallei.

Ook een waterbergende werking van de Lob van Gennep en een eventuele daarmee verband houdende status van het gebied geeft hiervoor geen aanleiding. Doorslaggevend is dat bij de Lob van Gennep, net als bij andere dijktrajecten in Nederland, het dijktraject wordt versterkt volgens de wettelijke waterveiligheidsnorm.

Uit het voorgaande volgt dat bij alle drie de alternatieven voor de Lob van Gennep na realisatie de uitsluiting voor de Lob van Gennep buiten toepassing hoort te blijven. In de hierna volgende § 7 worden mogelijkheden in kaart gebracht op welke wijze dit te effectueren is.

¹⁹ Staatsblad 2016, 431

7 Mogelijkheden om buiten toepassing laten van de uitsluiting te effectueren

7.1 Mogelijkheid 1: wijzigen Wet en/of Besluit tegemoetkoming schade bij rampen

Toelichting

Wijziging van de Wts is de meest duidelijke en generieke mogelijkheid om de uitsluiting buiten toepassing te stellen. De Wts is namelijk niet aangepast aan latere wijzigingen van de waterwetgeving. Zo wordt in de Wts gesproken over winterbed, terwijl de Waterwetgeving spreekt over rivierbed. Dit leidt mogelijk tot interpretatievragen bij de toepassing van de Wts. Ook vanuit dat oogpunt is wenselijk de Wts te wijzigen. Met wijziging van de Wts kan langere tijd zijn gemoeid. Vooruitlopend op wijziging van de Wts is voor specifieke dijktrajecten waarbij de nieuwe norm is of wordt gerealiseerd (bv. Venlo-Steyl, Heel en Beesel) aanpassing van het Bts mogelijk met een kortere doorlooptijd.

Benodigde besluiten

Voor wijziging van artikel 4 lid 3 onder e Wts is een wetswijziging vereist. Een wijziging van de Wts en het Bts geschiedt op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met andere betrokken ministers.

Toepasbaarheid

Deze oplossingsrichting kan bij alle drie de alternatieven worden toegepast.

7.2 Mogelijkheid 2: wijzigen van de status van de Lob van Gennep

7.2.1 Opheffen van de status rivierbed

Toelichting

Gebieden achter dijktrajecten in de Maasvallei die als onderdeel van het HWBP worden versterkt volgens de huidige normering, verliezen de status rivierbed nadat de systeemmaatregelen of dijkversterking, conform de wettelijke waterveiligheidsnorm zijn uitgevoerd, door de begrenzing van het oppervlaktewaterlichaam de Maas te wijzigen en te leggen op de buitenkruinlijn van de primaire waterkeringen van die dijktrajecten. De gebieden maken dan geen onderdeel meer uit van het watersysteem. De uitsluiting is dan bij die dijktrajecten niet meer van toepassing, omdat de uitsluiting in artikel 4 lid 3 onder e Wts is gekoppeld aan het winterbed. Het opheffen van de status van rivierbed kan ook voor de Lob van Gennep worden overwogen.

Benodigde besluiten

Het projectbesluit met voorafgaande voorkeursbeslissing in de zin van de Omgevingswet dat voor de Lob van Gennep wordt voorbereid, kan er mede toe strekken dat de huidige dubbelbestemming voor rivierbed vervalt. Het projectbesluit werkt planologisch door in het omgevingsplan. Het vervallen van de status winterbed moet tevens worden verwerkt op de legger, de kaarten bij de Beleidsregels grote rivieren en kaartbijlagen bij de Omgevingsregeling.

Toepasbaarheid

Bij het alternatief Reguliere dijken is deze mogelijkheid toepasbaar.

Bij het alternatief Verbindende Dijken met waterkerende instroomvoorziening en het alternatief Verbindende Dijken met drempels worden maatregelen gerealiseerd om de waterbergende werking van de Lob van Gennep te verbeteren. Denk aan het realiseren van een waterkerende instroomvoorziening, het realiseren van hogere en sterkere dijken en het realiseren van een nieuwe dijk tussen de keersluis bij de Mookerplas en de stuwwal. Ook bij deze alternatieven ligt voor de hand dat de status van rivierbed wordt opgeheven. Maar in verband met de maatregelen gericht op het verbeteren van de waterbergende

werking past het bij deze alternatieven om het gebied een andere status te geven, indien de status van rivierbed wordt opgeheven. Denk aan aanwijzing als bergingsgebied of noodoverloopgebied, zoals is beschreven in de volgende paragrafen.

7.2.2 Opheffen van de status rivierbed en aanwijzen als bergingsgebied

Toelichting

In artikel 1.1 lid 1 Waterwet is omschreven wat wordt verstaan onder een bergingsgebied:

bergingsgebied: krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen;

Met het vaststellen van een bergingsgebied stelt men ook het gebied vast waar de duldplicht van wateroverlast en overstroming volgens artikel 5.26 Waterwet geldt.

Uit de omschrijving blijkt dat een bergingsgebied niet een oppervlaktewaterlichaam of een onderdeel daarvan is. Dit wordt in de Memorie van Toelichting bij de Waterwet als volgt toegelicht²⁰:

Begripsmatig is ervoor gekozen om de bergingsgebieden geen deel uit te laten maken van de oppervlaktewaterlichamen waaruit zij in voorkomend geval water zullen ontvangen. De reden hiervoor is dat het wenselijk is om onderscheid te maken tussen enerzijds gebieden die door hun natuurlijke ligging met enige regelmaat onder water lopen, zoals de lager gelegen gronden naast een rivier, en anderzijds daarbuiten gebieden die door menselijke tussenkomst – fysiek of anderszins – meer incidenteel een bergingsfunctie vervullen.

Met de vastlegging van een bergingsgebied in het bestemmingsplan en de legger is de waterbeheerder tot ingebruikname bevoegd. Het ene bergingsgebied zal op een bepaald moment automatisch onder water lopen. Terwijl de ingebruikname van een ander bergingsgebied afhankelijk is van een handeling van de waterbeheerder (denk aan het openzetten van een schuif). Aan een dergelijke ingebruikstelling ligt geen apart besluit ten grondslag. Dat zou vanwege de benodigde snelheid van handelen ook niet logisch zijn.

De uitsluiting is in artikel 4 lid 3 onder e Wts gekoppeld aan de status van winterbed. Het winterbed is onderdeel van het oppervlaktewaterlichaam de Maas. Aanwijzing van de Lob van Gennep als bergingsgebied zou als gevolg hebben dat de Lob van Gennep niet langer hoort bij het oppervlaktewaterlichaam de Maas en de status winterbed vervalt. Door de genoemde koppeling in de Wts zou dit met zich meebrengen dat de uitsluiting niet meer op de Lob van Gennep van toepassing is.

Benodigde besluiten

Onder de Waterwet ligt het zwaartepunt van de besluitvorming over een bergingsgebied bij de aanwijzing daarvan op grond van de Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan of inpassingsplan). Voor inrichtingsmaatregelen kan een projectplan Waterwet worden vastgesteld, een bergingsgebied moet worden opgenomen op de legger. Omdat een bergingsgebied geen onderdeel zou zijn van het oppervlaktewaterlichaam de Maas, zou tevens de begrenzing daarvan moeten worden aangepast door wijziging van kaartbijlagen bij het Waterbesluit en de Waterregeling.

²⁰ Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 87

Bij het project Lob van Gennep wordt geanticipeerd op de Omgevingswet en wordt een projectbesluit met voorafgaande voorkeursbeslissing in de zin van de Omgevingswet voorbereid. Anders dan een projectplan Waterwet werkt het projectbesluit planologisch door in het omgevingsplan, dat in de plaats komt van het bestemmingsplan. Het projectbesluit kan ertoe strekken dat de Lob van Gennep wordt aangewezen als bergingsgebied. Tevens moet het bergingsgebied worden opgenomen op de legger en moeten kaarten bij de Beleidsregels grote rivieren en kaartbijlagen bij de Omgevingsregeling worden aangepast.

Toepasbaarheid

Bij het alternatief Reguliere Dijken worden geen specifieke maatregelen genomen gericht op het verbeteren van de waterbergende werking van de Lob van Gennep. Hierdoor is bij dit alternatief niet nodig om het gebied aan te wijzen als bergingsgebied, indien de status van rivierbed komt te vervallen. Daarnaast is het aanwijzen als bergingsgebied niet goed uitlegbaar nu bij andere dijktrajecten in de Maasvallei de status van rivierbed met het verwezenlijken van de nieuwe norm komt te vervallen. Dit geldt temeer nu op het dijktraject langs de Lob van Gennep een zwaardere norm van toepassing is dan op de meeste andere dijktrajecten in de Maasvallei.

Bij het alternatief Verbindende dijken met waterkerende instroomvoorziening en het alternatief Verbindende Dijken met drempels is deze mogelijkheid toepasbaar. Bij deze alternatieven worden immers maatregelen gerealiseerd om de waterbergende werking van de Lob van Gennep te verbeteren. Denk aan het realiseren van een waterkerende instroomvoorziening, het realiseren van hogere en sterkere dijken (dan de norm voorschrijft) en het realiseren van een nieuwe dijk tussen de keersluis bij de Mookerplas en de stuwwal.

Aandachtspunt: in aanvulling op de aanwijzing als bergingsgebied is een specifieke regeling raadzaam

Bij aanwijzing als bergingsgebied kan ook een verzoek om schadevergoeding worden gedaan op grond van artikel 7.14 Waterwet. De mate waarin een benadeelde voor schadevergoeding in aanmerking komt, kan verschillen en kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van het moment dat de benadeelde eigenaar is geworden van zijn woning of bedrijf. Van belang is verder dat artikel 4 lid 3 onder b Wts bepaalt dat een gedupeerde geen recht heeft op een tegemoetkoming op grond van de Wts, voor zover de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming heeft verkregen of kan verkrijgen. Deze uitsluiting kan van toepassing zijn indien een gedupeerde een beroep heeft gedaan of kon doen op de schadevergoedingsgrondslag van de Waterwet. Om onduidelijkheden en discussies te voorkomen, is het raadzaam bij het aanwijzen als bergingsgebied een specifieke regeling vast te stellen die borgt dat de vergoeding die een gedupeerde bij overstroom van de Lob van Gennep ontvangt, als gevolg van de genoemde samenloop niet lager kan zijn dan bij toepassing van de Wts.

7.2.3 Opheffen van de status rivierbed en aanwijzen als noodoverloopgebied

Toelichting

Noodoverloopgebieden maken geen deel uit van het watersysteem. Het begrip noodoverloopgebied maakt duidelijk dat het om zeer uitzonderlijke situaties moet gaan. Noodoverloopgebieden komen alleen voor inundatie in aanmerking, als de normale bergingscapaciteit van een watersysteem niet groot genoeg is. Het gaat dus om boven maatgevende omstandigheden waarop het watersysteem niet is berekend. Inundatie van het noodoverloopgebied in bovenstroomse gebieden gebeurt om grotere maatschappelijke schade benedenstrooms te voorkomen.

Bergingsgebieden moeten niet worden verward met noodoverloopgebieden. Bergingsgebieden hebben als doel om de bergingscapaciteit van een watersysteem te verruimen om daarmee te kunnen voldoen aan de vastgestelde normen. Bergingsgebieden hebben daarmee een waterbeheerfunctie binnen de maatgevende omstandigheden die kunnen optreden. Zij vormen een integraal onderdeel van het

watersysteem. Noodoverloopgebieden vervullen een functie ten behoeve van de openbare orde en veiligheid.

Notie

Op dit moment bestaan noodoverloopgebieden in regionale watersystemen, die ingezet worden voor boven maatgevende omstandigheden. Langs grote rivieren zijn geen gebieden aangewezen als noodoverloopgebied. Hierbij komt dat anders dan vroeger voor primaire waterkeringen geen maatgevende omstandigheden meer gelden in de zin van een maatgevende afvoer en een maatgevend hoogwater. Anders dan een bergingsgebied mist het noodoverloopgebied een generieke wettelijke regeling.

Dit is een onderzoek naar mogelijkheden om de uitsluiting buiten toepassing te stellen. Dit onderzoek gaat niet in op de vraag of in nationaal waterbeleid noodoverloopgebieden bij grote rivieren wenselijk zijn. Indien aanwijzing als noodoverloopgebied wordt overwogen, is nader onderzoek nodig naar de toepassing daarvan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of een planologische aanwijzing volstaat als grondslag, of een generieke wettelijke regeling nodig is en de uitgangspunten voor schadevergoeding.

Benodigde besluiten

Onder de Omgevingswet kan het aanwijzen van een noodoverloopgebied in het omgevingsplan plaatsvinden. Dat het gebied geen onderdeel meer is van het watersysteem moet tevens worden verwerkt op de legger, de kaarten bij de Beleidsregels grote rivieren en kaartbijlagen bij de Omgevingsregeling.

Toepasbaarheid

Bij het alternatief Reguliere Dijken worden geen specifieke maatregelen genomen gericht op inzet van de Lob van Gennep als noodoverloopgebied. Hierdoor ontbreekt bij dit alternatief de noodzaak om het gebied aan te wijzen als bergingsgebied, indien de status van rivierbed komt te vervallen. Daarnaast is het aanwijzen als noodoverloopgebied niet goed uitlegbaar nu bij andere dijktrajecten in de Maasvallei de status van rivierbed met het verwezenlijken van de nieuwe norm komt te vervallen. Dit geldt temeer nu op het dijktraject langs de Lob van Gennep een zwaardere norm van toepassing is dan op de meeste andere dijktrajecten in de Maasvallei.

Bij het alternatief Verbindende Dijken met waterkerende instroomvoorziening en het alternatief Verbindende Dijken met drempels is deze mogelijkheid toepasbaar. Bij deze alternatieven worden immers maatregelen gerealiseerd om de waterbergende werking van de Lob van Gennep te verbeteren. Denk aan het realiseren van een waterkerende instroomvoorziening, het realiseren van hogere en sterkere dijken (dan de norm voorschrijft) en het realiseren van een nieuwe dijk tussen de keersluis bij de Mookerplas en de stuwwal.

Aandachtspunt: in aanvulling op de aanwijzing als noodoverloopgebied is een specifieke regeling raadzaam

Hiervoor is vermeld dat het noodoverloopgebied een generieke wettelijke regeling mist. Van belang is verder dat artikel 4 lid 3 onder b Wts bepaalt dat een gedupeerde geen recht heeft op een tegemoetkoming op grond van de Wts, voor zover de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming heeft verkregen of kan verkrijgen. Deze uitsluiting kan van toepassing zijn indien een gedupeerde aanspraak heeft gemaakt of kon maken op schadevergoeding in verband met de aanwijzing als noodoverloopgebied. Om onduidelijkheden en discussies te voorkomen, is raadzaam bij het aanwijzen als noodoverloopgebied een specifieke regeling vast te stellen. Hierin kan onder meer worden geborgd dat de vergoeding die een gedupeerde bij overstromen van de Lob van Gennep ontvangt, niet lager kan zijn dan bij toepassing van de Wts.

7.3 Mogelijkheid 3: vaststellen van een specifieke regeling voor de Lob van Gennep

Toelichting

Deze mogelijkheid houdt in dat een specifieke regeling wordt vastgesteld voor de Lob van Gennep waarmee de uitsluiting buiten toepassing wordt verklaard en voor bouwwerken die vanaf 19 april 1996 zijn gemaakt of gewijzigd recht bestaat op een tegemoetkoming. Een belangrijke vraag is of een specifieke regeling voor de Lob van Gennep mogelijk is zonder dat tevens het Bts wordt aangepast. Bij gebreke daarvan komt een specifieke regeling van deze strekking waarschijnlijk in strijd met het Bts.

Benodigde besluiten

De Wts en het Bts bevatten niet een grondslag voor het op voorhand – dus zonder dat sprake is van een rampsituatie – vaststellen van een specifieke regeling voor de Lob van Gennep. Denkbaar is dat een specifieke regeling bestaat uit een convenant waarin afspraken worden opgenomen tussen de betrokken overheden (ministeries van IenW en BZK, waterschap, gemeente e.a.).

Toepasbaarheid

Vanwege vermoedelijke strijd met het Bts is het niet mogelijk om de uitsluiting zelfstandig buiten toepassing te stellen. Wel kan een specifieke regeling een aanvullende functie hebben indien de Lob van Gennep wordt aangewezen als bergingsgebied of als noodoverloopgebied (zie hiervoor).

7.4 Mogelijkheid 4: toepassen van de hardheidsclausule van artikel 8 Wts

Toelichting

Artikel 8 Wts bepaalt:

Van de ministeriële regelingen, bedoeld in de artikelen 6, derde lid, en 7, eerste lid, kan worden afgeweken voor zover toepassing gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

In de Memorie van Toelichting bij de Wts wordt over de hardheidsclausule (in het wetsvoorstel opgenomen als artikel 7) het volgende opgemerkt²¹:

Artikel 7 voorziet in een hardheidsclausule omdat niet uitgesloten kan worden dat deze regeling, gelet op haar aard, in thans niet precies te voorziene gevallen kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Het doel van een dergelijke clausule is te voorkomen dat een gedupeerde tussen wal en schip valt dan wel in ernstige financiële problemen geraakt als gevolg van een ramp of zwaar ongeval omdat hij geen beroep kan doen op andere voorzieningen.

Uit de tekst van artikel 8 Wts en de toelichting blijkt dat de hardheidsclausule een grondslag geeft om in schrijnende individuele gevallen af te wijken van de ministeriële regeling die voor een ramp is vastgesteld.

Benodigde besluiten

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de hardheidsclausule toepassen in de beschikking die wordt genomen naar aanleiding van een aanvraag van een gedupeerde om een tegemoetkoming.

Toepasbaarheid

Uit het voorgaande blijkt dat de hardheidsclausule is bedoeld om in schrijnende individuele gevallen af te wijken van de ministeriële regeling die voor een ramp is vastgesteld en niet een geschikt middel is om voor de Lob van Gennep als geheel op voorhand de uitsluiting buiten werking te stellen.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 159, nr. 3, p. 17