

Wettelijke voorziening ‘Slimme combinaties’

Rapportage voor het Ministerie van I en M, HBJZ



Definitieve versie 8 juni 2016

Auteurs: H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse, D. Korsse en
H.F.M.W. van Rijswijk

Wettelijke voorziening ‘Slimme combinaties’

Rapportage voor Ministerie van I en M, HBJZ

Definitieve versie d.d. 8 juni 2016

Auteurs: H.K. Gilissen, F.A.G. Groothuijse, D. Korsse en H.F.M.W. van Rijswijk

1. Inleiding

Dit rapport betreft een advies van het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (hierna: UCWOSL) aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: het ministerie) over de wettelijke verankering van het concept ‘slimme combinaties’ (hierna: SliCo’s). De kern van dit concept ligt in de gedachte dat de bescherming tegen overstromingen een multidimensionaal, gebiedsgericht karakter krijgt in plaats van het huidige ééndimensionale, objectgerichte karakter. In het huidige systeem van wet- en regelgeving speelt de bescherming tegen overstromingen zich namelijk primair af in de kansbeperkende dimensie (of ‘laag’) van de zorg voor de waterkering. Daarin ligt een exclusieve taak van de beheerder (in de zin van de Waterwet) besloten, die is gericht op het bereiken van objectgerichte (op primaire waterkeringen gerichte) wettelijke veiligheidsnormen.¹ Bij een SliCo krijgt het overstromingsrisicobeheer – in lijn met het beleidsconcept ‘meerlaagse veiligheid’ – een ‘meerlaags’ karakter. Dat betekent dat het risicobeheer niet alleen is gericht op het beperken van de *kans* dat zich een overstroming voordoet (kansbeperking), maar ook op het beperken van de *gevolgen* van een eventuele overstroming (gevolgbeperking). Dat laatste kan plaatsvinden door het entameren van ruimtelijke maatregelen (bijvoorbeeld de ruimtelijke inrichting achter de primaire keringen, het treffen van mitigerende maatregelen zoals aangepast bouwen, het aanbrengen van compartimentering etc.) en de organisatie van de rampenbeheersing in verband met overstromingen (bijvoorbeeld het houden van oefeningen om beter voorbereid te zijn op grootschalige evacuaties en de crisis- en risicocommunicatie richting burgers). Bij het toepassen van een SliCo wordt het gewenste veiligheidsniveau (meestal uitgedrukt als/gelijkgesteld aan het beleidsmatige basisbeschermingsniveau²) bereikt door maatregelen uit de verschillende lagen op een slimme manier te combineren. Daardoor heeft het gewenste (of vereiste) veiligheidsniveau nadrukkelijk een gebiedsgericht karakter en is bij het bereiken daarvan een groter aantal partijen betrokken (niet alleen waterschappen, maar ook gemeenten, veiligheidsregio’s en private actoren).³

¹ Deze staan momenteel in Bijlage II van de Waterwet en geven een zogenoemde ‘overschrijdingskans’ weer. In maart 2016 is een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden waarmee wordt beoogd de overschrijdingskans om te zetten in een zogenoemde ‘overstromingskans’. Deze normen zullen onder vigeur van de Omgevingswet bij amvb worden vastgesteld (art. 2.15 lid 1, onder d en e, Ow).

² In de meeste gevallen is het gewenste veiligheidsniveau gelijk aan het basisbeschermingsniveau. Dat is een beleidsdoelstelling die wordt uitgedrukt als een individuele jaarlijkse kans op het overlijden door een overstroming van 1:100.000 per jaar. Voor sommige gebieden geldt echter een hoger gewenst veiligheidsniveau vanwege een groepsrisico of grote economische waarde.

³ Indien men het gewenste veiligheidsniveau juridisch wil verankeren, ligt het voor de hand aan te sluiten bij de gebruikelijke methode van gebiedsgerichte veiligheidsrisiconormering die ook voor andere veiligheidsrisico’s wordt gehanteerd, namelijk het plaatsgebonden overlijdensrisico (zie bijvoorbeeld de veiligheidsrisiconormen voor het plaatsgebonden risico in het BEVI). De gebiedsgerichte veiligheidsrisiconorm in verband met overstromingen zal dan worden uitgedrukt als de jaarlijkse kans dat iemand op een bepaalde locatie ten gevolge van een overstroming dodelijk wordt getroffen. Uiteraard is de (amvb-)wetgever echter vrij om het gebiedsgerichte veiligheidsniveau op een andere wijze te normeren.

Bij het ontwerpen van een wettelijke voorziening voor SliCo's dient op verzoek van het ministerie een aantal algemene en inhoudelijke randvoorwaarden in acht te worden genomen. De voorziening:

- dient te passen binnen het systeem van de Omgevingswet;⁴
- dient gelijkwaardige eisen te stellen en waarborgen te bieden als het huidige waterveiligheidssysteem; en
- mag niet leiden tot een herverdeling van verantwoordelijkheden.

Inhoudelijk moet deze voorziening voorts:

- afwijking van de wettelijke veiligheidsnorm voor primaire keringen (hierna ook: objectgerichte omgevingswaarde voor keringen) mogelijk maken;
- voorzien in de mogelijkheid om eisen te stellen aan kans- en gevolgbeperkende maatregelen, en om partijen aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan die eisen; en
- passende instrumenten bieden in verband met toezicht, verantwoording, toetsing en monitoring.

In dit rapport worden aanbevelingen gedaan over de vormgeving van een wettelijke voorziening voor SliCo's. Die aanbevelingen zijn gericht op het bereiken van een regeling die zo goed mogelijk aansluit bij de systematiek van de Omgevingswet, en die ook overigens voldoet aan de randvoorwaarden die door het ministerie aan de voorziening zijn gesteld. Om tot de aanbevelingen te komen is primair bureauonderzoek verricht. Daarnaast heeft een expertsessie plaatsgevonden waarin de onderzoekers de voorlopige onderzoeksresultaten hebben voorgelegd aan een team van deskundigen.⁵ De feedback van de deskundigen is meegenomen bij het schrijven van deze rapportage. Aan hen is tevens een conceptversie van deze rapportage voorgelegd.

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de huidige wettelijke systematiek ten aanzien van de waterveiligheid beschreven (paragraaf 2). Die wettelijke systematiek fungeert als referentie voor de beoordeling of de wettelijke voorziening gelijkwaardige eisen stelt en waarborgen biedt als het huidige waterveiligheidssysteem. Vervolgens komen de relevante instrumenten en bevoegdheden uit de Omgevingswet aan de orde, waarmee de wettelijke voorziening moet worden opgebouwd (paragraaf 3). De positie van de veiligheidsregio's vereist bijzondere aandacht, omdat deze bestuursorganen niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Er kan niet goed aan de randvoorwaarden van het ministerie worden voldaan als de instrumenten en bevoegdheden uit de Omgevingswet niet toepasbaar zijn op de veiligheidsregio's, omdat de veiligheidsregio's zonder die instrumenten niet goed kunnen worden aangestuurd (paragraaf 4). Daarna wordt beschreven hoe de wettelijke voorziening kan worden vormgegeven met de instrumenten en de bevoegdheden die de Omgevingswet biedt. Daarbij worden enkele keuzes gemaakt die in het licht van de randvoorwaarden van het ministerie worden verantwoord (paragraaf 5). Er wordt afgesloten met een signalering van de experimenteerbepaling uit de Omgevingswet. Deze bepaling kan worden toegepast om een wettelijke voorziening in het leven te roepen, voor zover overwegende

⁴ Bij dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de tekst van het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Omgevingswet (*Kamerstukken I*, 2014/15, 33 962, A).

⁵ Een verslag van de expertmeeting is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

bezwaren bestaan tegen de voorziening zoals die in het rapport wordt voorgesteld en die bezwaren niet kunnen worden weggenomen door middel van een wetswijziging (paragraaf 6).

2. De huidige wettelijke systematiek ten aanzien waterveiligheid

Normering waterveiligheid

De bescherming tegen buitenwater is op dit moment genormeerd door middel van een wettelijke veiligheidsnorm voor primaire waterkeringen (zie art. 2.2 en Bijlage II Wtw). Die wordt op dit moment uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop de waterkering moet zijn berekend of de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het gebied dat door de waterkering wordt beschermd. De veiligheidsnormen kunnen bij amvb worden gewijzigd.

Monitoring veiligheidsnorm

Eén maal in de twaalf jaar moet de beheerder de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen toetsen en de waterveiligheid beoordelen in het licht van de veiligheidsnormen, hydrologische randvoorwaarden, technische leidraden en de legger. Indien de beoordeling daartoe aanleiding geeft, dient de beheerder aan te geven welke voorzieningen hij op termijn nodig acht (2.12 Wtw). De beheerder dient van waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen en de beoordeling van de veiligheid verslag uit te brengen aan de minister van I en M, die op zijn beurt verslag uitbrengt aan de beide kamers der Staten Generaal.

Maatregelenprogramma's

De beheerders van primaire waterkeringen moeten in hun beheerplannen een programma van maatregelen opnemen en aangeven hoe zij het beheer zullen voeren om ervoor te zorgen dat de primaire waterkeringen aan de veiligheidsnormen (gaan) voldoen (art. 4.6 Wtw). Bij amvb kan worden bepaald dat voor de in het beheerplan opgenomen maatregelen een wettelijke uitvoeringsplicht geldt. Vooralsnog is dat voor de maatregelen in het kader van de waterveiligheid niet gebeurd. De beheerplannen moeten ten minste eenmaal in de zes jaar worden herzien.

Toezicht

De minister oefent het toezicht uit op de primaire waterkeringen (art. 3.9 Wtw). De minister beschikt over een instructie- en instructieregelbevoegdheid (respectievelijk art. 3.11, lid 2, en art. 3.13 Wtw), waarmee hij de uitoefening van taken en bevoegdheden van de waterschappen (bindend) kan aansturen indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. Deze bevoegdheden heeft de minister dus ook ten aanzien van de planvorming over en het beheer van primaire waterkeringen. De provincie beschikt over dezelfde bevoegdheden (respectievelijk art. 3.11, lid 1, en art. 3.12 Wtw), maar kan deze uitsluitend inzetten in het belang van een samenhangend en doelmatig waterbeheer.

3. Instrumenten en bevoegdheden onder de Omgevingswet

Normering waterveiligheid

Onder de Omgevingswet zal de normering voor primaire keringen de vorm aannemen van een omgevingswaarde, die bij amvb zal worden vastgesteld (art. 2.15, lid 1, onder d Ow). Een omgevingswaarde bepaalt, voor zover voor SliCo's relevant, de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (of onderdelen daarvan) en wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare

eenheden of anderszins objectieve termen (art. 2.9 Ow). Tevens zal bij amvb moeten worden bepaald of de omgevingswaarde een inspanningsverplichting, resultaatsverplichting of een andere verplichting voor de verantwoordelijke overheid is, op welk tijdstip daaraan moet worden voldaan en op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is (art. 2.10, lid 1 Ow). Ook moet worden aangegeven welke taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of een andere wet worden ingezet om de omgevingswaarde te halen (art. 2.10, lid 2 Ow).

Normering andere onderdelen van de fysieke leefomgeving

Naast verplichte omgevingswaarden, kunnen ook voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld. Art. 2.14 Ow biedt de mogelijkheid om bij amvb omgevingswaarden vast te stellen, mits is voldaan aan het subsidiariteitsvereiste dat is neergelegd in art. 2.3, lid 3 Ow. Art. 2.12 Ow biedt provinciale staten eenzelfde bevoegdheid, waarbij moet zijn voldaan aan het subsidiariteitsvereiste dat is neergelegd in art. 2.3, lid 2 Ow. Wat betreft de provinciale omgevingswaarden geldt voorts dat deze niet in aanvulling of in afwijking van omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld die in een amvb zijn neergelegd, tenzij daar in die amvb een uitdrukkelijke mogelijkheid voor wordt geboden (art. 2.12, lid 2 Ow). Ook het gemeentebestuur kan omgevingswaarden vaststellen in het omgevingsplan, tenzij een hogere regeling daaraan in de weg staat (art. 2.11 Ow).

Monitoringsplicht omgevingswaarde

Een belangrijk gevolg van de vaststelling van een omgevingswaarde is dat deze op grond van art. 20.1 Ow ook moet worden gemonitord. Bij amvb moet worden aangewezen welk bestuursorgaan de omgevingswaarde moet monitoren (20.2 Ow). Evenals op grond van de Waterwet zal de beheerder van de primaire waterkering worden verplicht om de omgevingswaarde voor primaire waterkeringen te monitoren.⁷ Bij amvb worden tevens regels gesteld over de wijze en de frequentie van de monitoring (20.2 Ow). De verwachting is dat ten aanzien van de monitoringsplicht voor primaire waterkeringen niet veel zal wijzigen ten opzichte van de monitoringsverplichtingen van hoofdstuk 2 Wtw. Voor andere facultatieve omgevingswaarden zal de amvb, de omgevingsverordening of het omgevingsplan waarin de omgevingswaarde is opgenomen, moeten bepalen door wie en op welke wijze de omgevingswaarde moet worden gemonitord.

Programmaplicht bij (dreigende) overschrijding omgevingswaarde

Als uit de monitoring blijkt dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan of dreigt dat daaraan niet zal worden voldaan, verplicht art. 3.10 Ow tot het vaststellen van een programma waarin maatregelen moeten worden opgenomen die gericht zijn op het bereiken van de omgevingswaarde. Indien blijkt dat met het programma de omgevingswaarde niet zal worden bereikt, zal het programma moeten worden gewijzigd, zodat binnen een passende termijn (alsnog) aan de omgevingswaarde wordt voldaan (art. 3.11 Ow). De programmaplicht ligt in beginsel bij B&W, maar als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem is de beheerder daarvan verplicht een programma vast te stellen (art. 3.10, lid 2, onder a Ow). Voor zover de omgevingswaarde betrekking heeft op een primaire waterkering geldt de programmaplicht dus voor een bestuursorgaan van het waterschap of het Rijk, afhankelijk van wie de beheerder is van de kering. Bij amvb kan er een uitvoeringsplicht in het leven worden geroepen om deze maatregelen ook daadwerkelijk uit te voeren (art. 3.12 Ow). Programma's kunnen ook gezamenlijk door meerdere bestuursorganen worden vastgesteld (art. 3.13 Ow). De

⁷ Ten aanzien van de toedeling van het beheer van watersystemen, waaronder primaire waterkeringen, worden geen wezenlijke wijzigingen verwacht (zie art. 2.17, lid 1, onder a, sub 1 Ow en art. 2.19, lid 2, onder a Ow).

programmaplicht van art. 3.10 Ow geldt in voorkomende gevallen naast de algemene programmaplicht voor de beheerders van watersystemen (art. 3.7 Ow resp. 3.9, lid 1, onder d Ow).

Toezicht op bereiken omgevingswaarde voor primaire waterkeringen

De minister van I en M houdt in de Omgevingswet het toezicht op de primaire waterkeringen (art. 2.19, lid 2, onder c Ow). De minister en het provinciebestuur behouden hun instructieregelbevoegdheid ten aanzien van de uitoefening van taken en bevoegdheden door de waterschappen om te voldoen aan een omgevingswaarde of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, voor zover aan het subsidiariteitsvereiste van art. 2.3, lid 2 resp. lid 3 Ow wordt voldaan (art. 2.24, lid 1 jo. 2.25, lid 1, onder b, en lid 3 Ow).⁸ Voor het gebruik van de instructiebevoegdheid – die ook behouden blijft – moet eveneens worden voldaan aan het subsidiariteitsvereiste en bovendien zal de instructie nodig moeten zijn voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer (art. 2.33, lid 2, onder b resp. 2.34, lid 2, onder a Ow). Met het oog op het bereiken van de omgevingswaarde voor primaire waterkeringen hebben Rijk en provincie instrumenten om de uitoefening van taken en bevoegdheden van het waterschapbestuur als beheerder van primaire waterkeringen aan te sturen.

Toezicht op bereiken andere omgevingswaarden of doelstellingen

Uit de wettelijke grondslagen⁹ van de instructie- en de instructieregelbevoegdheid blijkt dat die bevoegdheden onder de Omgevingswet een ruimer toepassingsbereik hebben dan onder de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening.

Instructieregels kunnen ook worden gegeven over de inhoud van een verplichte programma's, waaronder programma's die moeten worden vastgesteld bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Daarnaast kunnen instructieregels zien op de inhoud van omgevingsplannen en omgevingsverordeningen, voor zover het gaat om de uitvoering van specifieke taken die aan de gemeenten en provincies zijn opgedragen, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden. Over facultatieve omgevingswaarden kunnen eveneens instructieregels worden vastgesteld, maar instructieregels kunnen gemeente- en provinciebesturen niet verplichten om deze in hun omgevingsplannen resp. omgevingsverordeningen op te nemen.¹⁰ Daarnaast kunnen instructieregels worden vastgesteld over omgevingsplannen, voor zover daarin functies aan locaties worden toebedeeld of daarmee samenhangende beoordelingsregels voor de verlening van omgevingsvergunningen voor een activiteit die van het omgevingsplan afwijkt (hierna: afwijkactiviteit). Rijksinstructieregels kunnen ook worden vastgesteld over het opnemen van provinciale instructieregels en beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in een omgevingsverordening.

Instructies kunnen, voor zover hier relevant, worden gegeven over de vaststelling van regels over functietoedeling in het omgevingsplan en daarmee samenhangende beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit, indien dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.33, lid 2, onder a Ow resp. art. 2.34, lid 2, onder d Ow).

⁸ Instructieregels kunnen ook zien op de vaststelling van waterschapsverordeningen, voor zover deze uitvoering geven aan de waterbeheertaak die het waterschap op grond van art. 2.17 heeft toebedeeld gekregen.

⁹ Zie voor het Rijk art. 2.25 en art. 2.34 Ow, voor de provincie art. 2.23 en art. 2.33 Ow.

¹⁰ Zie uitdrukkelijk *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 427: 'Regels over onverplicht in het omgevingsplan of de waterschapsverordening op te nemen onderdelen of onderwerpen kunnen er niet toe strekken dat deze alsnog in het omgevingsplan of de verordening moeten worden opgenomen. Zij kunnen er uitsluitend toe strekken om beperkingen of inhoudelijke regels te stellen voor het geval een onverplicht onderdeel/onderwerp in het omgevingsplan of de waterschapsverordening wordt of is opgenomen.'

Rijksinstructies kunnen ook betrekking hebben op het opnemen van regels, provinciale instructieregels, en beoordelingsregels voor de verlening van omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit in een omgevingsverordening, voor zover dat nodig is voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Instructies kunnen niet zien op de inhoud van programma's van gemeenten en provincies, maar wel op door het waterschap vastgestelde en vast te stellen programma's. De instructiebevoegdheid van Rijk en provinciebestuur kunnen immers betrekking hebben op de uitoefening van alle taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur in het kader van het watersysteem- en waterketenbeheer, dus ook op de vaststelling van programma's.

4. Aansturing van de veiligheidsregio's

Veiligheidsregio's functioneren op grond van de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) en vallen niet onder de werkingssfeer van de Omgevingswet. Op grond van de Wvr rusten op veiligheidsregio's algemene taken in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daaronder vallen ook taken in verband met de inventarisatie, beoordeling en beheersing van overstromingsrisico's.¹¹ Veiligheidsregio's hebben in beginsel een ruime mate van beleidsvrijheid om te bepalen hoe zij invulling en uitvoering geven aan hun taken. Daarbij dienen zij in het kader van de zorgvuldigheid (onder meer) oog te hebben voor alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder specifieke gebiedskenmerken, risico's en kwetsbare groepen. In termen van overstromingsrisico's kan dus worden gesteld dat van een veiligheidsregio, binnen de grenzen van de evenredigheid, voor een gebied met een groter overstromingsrisico in beginsel specifiekere beleidsvorming en maatregelen kunnen worden verwacht, dan voor gebieden met een beperkt(er) overstromingsrisico. Het is in onze ogen ook niet uitgesloten dat deze taak bovendien ruimer dient te worden opgevat in gevallen waarin een verhoogd overstromingsrisico bestaat doordat een waterkering niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet.¹² Veiligheidsregio's dienen naar onze overtuiging – en vooral met het oog op de aard van hun taakstelling – bij de invulling en uitvoering van hun taken immers uit te gaan van de bestaande feitelijke situatie in een bepaald gebied en niet van een hypothetische risicoarme situatie. Wel dient te worden bedacht dat zowel de materiële taken als de bevoegdheden van veiligheidsregio's beperkt zijn, en dat zij voor een doeltreffende implementatie van hun beleid vaak sterk afhankelijk zijn van andere partijen/overheden.¹³ Dat neemt niet weg dat zij een belangrijke (gevolgbeperkende) rol kunnen

¹¹ Veiligheidsregio's zijn in algemene termen verantwoordelijk voor de inventarisatie en analysering van risico's (waaronder overstromingsrisico's) en het op basis daarvan opstellen van strategisch en operationeel beleid (zie art. 10, sub a, en art. 14, 15 en 16 Wvr) en de afstemming daarvan met het beleid van andere overheidslichamen, zoals waterbeheerders (zie art. 14, lid 3 Wvr).

¹² Dat ontslaat de beheer van die kering uiteraard niet van zijn verplichting om maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kering uiteindelijk wel aan de geldende veiligheidsnorm voldoet. Hiermee is evenmin iets gezegd over eventuele aansprakelijkheid van veiligheidsregio's voor mogelijke overstromingsschade. Aansprakelijkheid valt niet zonder meer uit te sluiten. Indien een veiligheidsregio echter aannemelijk kan maken dat deze zich onder de heersende omstandigheden heeft gedragen als een 'goede risicobeheersers' (vgl. de overstromingsjurisprudentie van de burgerlijke rechter, waarin de term 'goed waterbeheerder' is geïntroduceerd), dan zal hun aansprakelijkheidsrisico gering zijn. Bovendien zou een veiligheidsregio een rechtvaardiging kunnen vinden in het feit dat de schade vooral te wijten is aan de onrechtmatige gedraging van een ander (de beheerder), dat deze in feite met lege handen stond en niet over de middelen/bevoegdheden beschikte om de schade (volledig) te voorkomen. Op dit punt bestaat (nog) geen jurisprudentie; hierover valt op dit moment dus slechts te speculeren. Toegespitst onderzoek naar de mogelijke aansprakelijkheid van veiligheidsregio's voor overstromingsschade is van grote meerwaarde en verdient sterke aanbeveling.

¹³ Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van extra uitval- of toegangswegen of een overstromingsbestendige gebiedsinrichting. Veiligheidsregio's kunnen hun medeoverheden hierover adviseren en zij kunnen burgers informeren over risico's en handelingsperspectieven, maar zij kunnen dergelijke fysieke maatregelen niet zelf

spelen bij de beheersing van overstromingsrisico's. Daarmee is ook de wenselijkheid van hun actieve en volwaardige deelname aan SliCo's gegeven, zij het nog niet de garantie daartoe.

Het bovenstaande roept echter wel de vraag op in hoeverre en hoe veiligheidsregio's, conform de wensen van het ministerie, kunnen worden aangestuurd bij het treffen van gevolgbeperkende maatregelen in SliCo-verband. Daarbij dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat aansturing via het instrumentarium van de Omgevingswet onder de huidige redactie van die wet niet mogelijk is. De veiligheidsregio's vallen niet binnen het beleidsdomein van I en M, maar onder dat van V en J. Ook de mogelijkheden tot aansturing van de veiligheidsregio's via het instrumentarium van de Wvr zijn beperkt. Zo biedt die wet wel mogelijkheden om algemene, landelijke doelstellingen vast te stellen die de veiligheidsregio's moeten uitwerken in hun beleidsplannen,¹⁴ maar dat instrument is vanwege zijn algemene aard minder geschikt voor gedetailleerde gebiedsgerichte sturing. Een instrument voor meer specifieke sturing, bijvoorbeeld op het gebied van de meerlaagse veiligheid, ontbreekt in de Wvr (en elders). Ten slotte kan slechts in beperkte mate interbestuurlijk toezicht op de veiligheidsregio's worden uitgevoerd.¹⁵ Het toezichtsinstrumentarium op grond van de Wvr verschilt in zijn aard bovendien sterk van het in het omgevingsrecht gangbare. Omdat de gevolgbeperkende maatregelen in het veiligheidsspoor een belangrijk onderdeel vormen van een slimme combinatie, ligt hier dus een belangrijk knelpunt voor het ontwerpen van een wettelijke voorziening die voldoet aan de ontwerpeisen van het ministerie.

Dit knelpunt kan in onze ogen het beste worden weggenomen door het functioneren van de veiligheidsregio's *wat betreft de uitvoering van slimme combinaties* onder de reikwijdte van de Omgevingswet te brengen. Op grond van art. 134, lid 2 Grondwet kunnen bij of krachtens de Omgevingswet bepaalde taken en bevoegdheden aan de besturen van veiligheidsregio's worden opgedragen, een en ander in aanvulling op de taken en bevoegdheden die zij reeds hebben op grond van de Wet veiligheidsregio's. Zo kan (bijvoorbeeld) in Afdeling 2.4 Omgevingswet een bepaling worden opgenomen, waarin aan de besturen van veiligheidsregio's ('naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan die besturen toegeedeelde taken') bijzondere taken voor de fysieke leefomgeving (in het bijzonder in verband met SliCo's) worden toegekend. Het voordeel daarvan is, dat het handelen van de veiligheidsregio's *in zoverre* onder de reikwijdte van de Omgevingswet wordt gebracht en het concept van de slimme combinatie in één wet is verankerd. Het omgevingsrechtelijke instrumentarium, zoals dat hierboven besproken is, wordt dan ook van toepassing op de veiligheidsregio's, althans voor zover zij betrokken zijn bij een slimme combinatie. Met betrekking tot de uitoefening van taken van de veiligheidsregio's kan in dat geval bij amvb of provinciale verordening een in objectieve termen geformuleerde omgevingswaarde als bedoeld in art. 2.9 Ow worden vastgesteld, waaraan vervolgens instructieregels kunnen worden gekoppeld. Voorts kan een verplichting ontstaan om een

uitvoeren. Evenmin kunnen zij verantwoordelijk worden gehouden voor het aanleggen en beheren van waterkeringen.

¹⁴ Zie respectievelijk art. 37, lid 1, en art. 14, lid 2, onder b Wvr.

¹⁵ Op grond van art. 24, lid 2 Wvr rapporteren de veiligheidsregio's jaarlijks aan de minister van V&J. De inspectie van V&J is belast met het toezicht op de veiligheidsregio's (art. 57 Wvr). Pas als een veiligheidsregio in gebreke blijft om eventuele tekortkomingen bij de algemene voorbereiding op de rampenbeheersing en crisisbestrijding weg te nemen, kan de Commissaris van de Koning – conform zijn ambtsinstructie – als uiterste redmiddel een aanwijzing geven (art. 59 Wvr). Daartoe zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen bestaan, indien een veiligheidsregio in haar risico-inventarisaties en beleidsvorming ten onrechte onvoldoende aandacht schenkt aan overstromingsrisico's, terwijl dergelijke risico's in de betreffende regio wel degelijk wezenlijk van aard zijn. Ook het niet nakomen van in SliCo-verband (op vrijwillige basis) aangenomen verplichtingen zou een reden kunnen zijn om een aanwijzing te geven. Het aanwijzingsinstrument is echter minder geschikt om veiligheidsregio's tot deelname aan een SliCo te verplichten en via die weg specifieke maatregelen van hen af te dwingen.

programma vast te stellen als die omgevingswaarde dreigt te worden overschreden of wordt overschreden (art. 3.10 Ow). Ook de monitoring is in dat geval op grond van de Omgevingswet geregeld, aangezien een omgevingswaarde gemonitord moet worden overeenkomstig art. 20.1 Ow. Voor zover in de Omgevingswet in verband met SliCo's taken aan de veiligheidsregio worden opgedragen, is het generieke interbestuurlijke toezicht op die taakuitoefening bij GS belegd.¹⁶

Deze aanpak wijkt af van de aanpak die wordt gehanteerd in de Wet veiligheidsregio's. Daarin worden B&W belast met de organisatie van onder meer de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Een deel van de taken en bevoegdheden in dat verband wordt vervolgens op grond van art. 10 Wvr verplicht overgedragen aan de besturen van de veiligheidsregio's. Eenzelfde constructie zou ook gehanteerd kunnen worden in de Omgevingswet, maar is wel omslachtiger.

5. Een wettelijke voorziening voor SliCo's

Een wettelijke voorziening van een SliCo zal volgens de ontwerpeisen van het ministerie dezelfde juridische waarborgen moeten bevatten als het huidige wettelijke waterveiligheidssysteem. Dat betekent dat de wettelijke voorziening a) het waterveiligheidsniveau dat de SliCo moet bieden moet normeren, b) een verplichting tot monitoring moet bevatten en c) moet verplichten tot het treffen van maatregelen indien uit de monitoring blijkt dat de vereiste waterveiligheid niet wordt geboden. Van belang is voorts dat de Omgevingswet de veiligheidsnorm voor primaire waterkeringen vooralsnog inhoudelijk niet zal wijzigen. Die veiligheidsnorm zal de vorm aannemen van een verplicht bij amvb vast te stellen omgevingswaarde (art. 2.15, lid 1, onder d Ow).

Wettelijke verankering veiligheidsniveau

Een SliCo moet kunnen worden toegepast als het bereiken van de bestaande wettelijke veiligheidsnorm voor een primaire waterkering om welke reden dan ook – maatschappelijke weerstand, onevenredig hoge kosten of historische waarden – niet of lastig kan worden bereikt. Het idee is dat de veiligheidsnorm voor de primaire waterkering kan worden verlaagd¹⁷, omdat in de andere veiligheidslagen – de ruimtelijke ordening en preventieve rampenbeheersing – aanvullende maatregelen worden getroffen, opdat de maatregelen uit alle drie de lagen tezamen uiteindelijk hetzelfde veiligheidsniveau bieden. Het gewenste veiligheidsniveau wordt dan niet uitsluitend vertaald in een norm voor de primaire kering, maar krijgt een vertaling in een bredere, overkoepelende norm die hetzelfde veiligheidsniveau biedt (zoals de overlijdenskans per jaar ten gevolge van een overstroming afkomstig van buitenwater) of in meerdere veiligheidsnormen die tezamen hetzelfde veiligheidsniveau bieden (dus naast een norm voor de primaire waterkering ook een norm voor de ruimtelijke indeling en voor de evacuatiefractie). De SliCo zal namelijk uiteindelijk hetzelfde veiligheidsniveau moeten bieden als het huidige wettelijke veiligheidssysteem.

Gelet op de wijze waarop het thema waterveiligheid van primaire waterkeringen nu in de Waterwet en straks in de Omgevingswet is geregeld, ligt het naar ons oordeel voor de hand om het vereiste veiligheidsniveau uit te drukken in één of meerdere omgevingswaarden. Door

¹⁶ Zie art. 95 jo. art. 32b Wgr. Zie tevens art. 65a Wgr.

¹⁷ Die norm kan uiteraard niet tot nul worden gereduceerd, want dat zou impliceren dat de waterkering in zijn geheel mag verdwijnen. Dan zou de situatie gelijk zijn aan buitendijks gebied. Of de veiligheid die de primaire waterkering biedt, bij toepassing van een SliCo, één normklasse of meerdere normklassen mag worden bijgesteld, is een beleidsmatige keuze.

daarvoor te kiezen zijn de monitoringsplicht en de programmaplicht, die ook voor de oorspronkelijke omgevingswaarde voor primaire waterkering gelden, namelijk automatisch ook geregeld voor deze omgevingswaarde of omgevingswaarden.¹⁸ Naar ons oordeel kan niet worden volstaan met het vaststellen van ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’ in bijvoorbeeld een omgevingsvisie, aangezien daar geen monitorings- en programmaplicht voor geldt.

Ook het uitsluitend voorschrijven van de concrete maatregelen om het vereiste veiligheidsniveau te bereiken in instructieregels, zoals een instructieregel die verplicht om in omgevingsplannen een minimaal vloerpeil voor gebouwen op te nemen, voldoet ons inziens niet aan de ontwerpeis dat een SliCo gelijkwaardige waarborgen moet bieden als het huidige waterveiligheidssysteem. De uitvoering van voorgeschreven maatregelen garandeert namelijk nog niet dat het veiligheidsniveau in het SliCo-gebied daadwerkelijk zal worden bereikt. Door andere ontwikkelingen in het SliCo-gebied, zoals de komst van een ziekenhuis of verzorgingstehuis, kan de waterveiligheidssituatie – ondanks de uitvoering van de voorgeschreven maatregelen – namelijk verslechteren.¹⁹ Ook kan een concrete maatregel of een maatregelenpakket minder effectief zijn dan van tevoren ingeschat, waardoor het gewenste veiligheidsniveau niet wordt bereikt. Evenals onder het huidige waterveiligheidssysteem zal er dus getoetst moeten worden of de gewenste waterveiligheid daadwerkelijk wordt bereikt. De verplichting om een maatregelenpakket uit te voeren alleen is daarvoor niet voldoende. Evenals onder het huidige waterveiligheidssysteem zal getoetst moeten worden of met het maatregelenpakket de gewenste waterveiligheid ook daadwerkelijk wordt bereikt. Daarvoor is het nodig om de gewenste waterveiligheid uit te drukken in een waterveiligheidsnorm. Ook nu wordt de gewenste/vereiste waterveiligheid uitgedrukt in een veiligheidsnorm, waaraan periodiek getoetst moet worden naar aanleiding waarvan het maatregelenpakket dat gericht is op het bereiken van die norm moet worden aangepast als blijkt of dreigt dat de norm niet wordt gehaald. Vervanging van een deel van deze waterveiligheid door de enkele verplichting om een maatregelenpakket vast te stellen en uit te voeren, biedt dan ook niet dezelfde waarborgen als het uitdrukken van de waterveiligheid in een norm.

De vaststelling van één of meer omgevingswaarden waarborgt dat het bereiken van die omgevingswaarde ook wordt gemonitord en er een programma wordt vastgesteld als uit de monitoringsresultaten blijkt dat de omgevingswaarde(n) niet wordt of niet dreigt niet te worden bereikt. Naast deze waarborg, levert de vaststelling van omgevingswaarden bovendien meer flexibiliteit ten opzichte van de verplichting om concrete maatregelen te treffen, waarbij overigens de bevoegdheid blijft bestaan om later alsnog door middel van een instructie(regel) een bepaalde maatregel of maatregelen voor te schrijven.

Ingeval van een SliCo kan het waterveiligheidsniveau op verschillende manieren wettelijk worden vastgelegd:

1. Eén overkoepelende waterveiligheidsnorm die de veiligheidsnorm voor de primaire waterkering vervangt. Die overkoepelende veiligheidsnorm zal dan bijvoorbeeld kunnen worden uitgedrukt in een individuele overlijdenskans per jaar ten gevolge van een overstroming vanuit buitenwater (vervangende overkoepelende veiligheidsnorm).

¹⁸ Zie art. 3.10 Ow en art. 20.1 Ow.

¹⁹ Weliswaar kunnen ontwikkelingen in een gebied achter de dijk tot gevolg hebben dat de norm voor de kering wordt bijgesteld, maar thans geldt er op grond van art. 2.13 Wtw elke twaalf jaar de verplichting om de doeltreffendheid en de effecten van de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen te evalueren. Daarbij moet uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten op het terrein van overstromingskansen en overstromingsgevolgen. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 474, nr. 3, p. 3-4.

2. Een afzonderlijke veiligheidsnorm voor iedere veiligheidslaag die tezamen het vereiste waterveiligheidsniveau opleveren (veiligheidsnorm per veiligheidslaag). Dit betekent dat er naast de verlaagde veiligheidsnorm voor de primaire waterkering ook veiligheidsnormen worden vastgesteld voor de ruimtelijke inrichting van het SliCo-gebied en de preventieve rampenbeheersing binnen het SliCo-gebied.²⁰ De drie veiligheidsnormen tezamen leveren hetzelfde veiligheidsniveau op als de aanvankelijke veiligheidsnorm voor de kering voorschreef. De overkoepelende waterveiligheidsdoelstelling, die dus wordt uitgewerkt in drie afzonderlijke omgevingswaarden, hoeft daarbij niet zelf ook als omgevingswaarde te worden vastgesteld, maar kan als achterliggende beleidsdoelstelling in de nationale omgevingsvisie worden opgenomen.²¹
3. Dezelfde veiligheidsnorm voor de primaire waterkering die pas wordt verlaagd als er een pakket met maatregelen uit alle drie de veiligheidslagen is vastgesteld en uitgevoerd, of waarvan juridisch gewaarborgd is dat het daadwerkelijk zal worden uitgevoerd (voorwaardelijke verlaging veiligheidsnorm).

Ad 1) Onder de Omgevingswet zal de normering voor primaire keringen de vorm aannemen van een omgevingswaarde. De huidige tekst van het wetsvoorstel Omgevingswet verplicht ertoe dat bij amvb omgevingswaarden worden vastgesteld voor de veiligheid van bij amvb aan te wijzen primaire waterkeringen (art. 2.15, lid 2, onder d Ow). Van die verplichting kan op basis van de dwingende redactie van dat artikel *niet* worden afgeweken. Evenmin biedt de Omgevingswet de ruimte om alternatieve omgevingswaarden vast te stellen ter vervanging van verplicht vast te stellen omgevingswaarden,²² dan wel vrijstellingen of ontheffingen van bestaande omgevingswaarden te verlenen.²³ De Omgevingswet staat dus in de weg aan de vaststelling van één overkoepelende veiligheidsnorm die de veiligheidsnorm voor de primaire waterkering vervangt. Voor de mogelijkheid om één overkoepelende veiligheidsnorm vast te stellen, is dus een wetswijziging vereist.

Ad 2) De Omgevingswet vormt geen belemmering voor de tweede variant, waarin de objectgerichte omgevingswaarde voor de kering naar beneden wordt bijgesteld en tegelijkertijd aanvullende omgevingswaarden wordt vastgesteld voor de ruimtelijke inrichting van het SliCo-gebied en voor de preventieve rampenbeheersing binnen dat gebied. Art. 2.15, lid 2, onder d en e Omgevingswet bepalen niet wat de bij amvb vast te stellen omgevingswaarde voor primaire keringen minimaal moet zijn of welk veiligheidsniveau minimaal moet worden geboden. Het is dus mogelijk om bij amvb vastgestelde omgevingswaarde voor een primaire waterkering naar beneden bij te stellen

²⁰ Gevolg is dat op nationaal niveau voor een heel specifiek gebied omgevingswaarden worden vastgesteld.

²¹ Deze veiligheidsdoelstelling is ook nu al vastgelegd in het nationale waterbeleid. Iedereen in Nederland achter de primaire waterkering krijgt voor 2050 ten minste een beschermingsniveau van 10-5 per jaar (de kans op overlijden als gevolg van een overstroming is voor een individu niet groter dan 1 op 100.000 per jaar); meer bescherming wordt geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van grote groepen slachtoffers en/of grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang (zie het nationale waterplan 2, 2016-2021, p. 13, waar wordt verwezen naar de tussentijdse wijziging NWP 2009-2015, p. 11).

²² In dit verband dient wel te worden gewezen op de *bevoegdheid* om op grond van art. 2.14 Ow bij amvb omgevingswaarden vast te stellen. Naar de letter van de wet zouden dergelijke omgevingswaarden ook een overkoepelend gebiedsgericht beschermingsniveau kunnen vertegenwoordigen. Dat artikel biedt echter niet de ruimte om verplichte omgevingswaarden buiten werking te stellen, te vervangen, of daar anderszins van af te wijken.

²³ Dit laatste volgt uit de gehanteerde terminologie ('Bij algemene maatregel van bestuur [...]'). Delegatie van de verantwoordelijkheid tot het vaststellen van dergelijk omgevingswaarden, maar óók de bevoegdheid tot nadere besluitvorming over de gelding en inhoud daarvan door andere bestuursorganen, is niet mogelijk.

door de amvb te wijzigen. Om het verlies aan waterveiligheid die de waterkering moet bieden te compenseren, zal voor de ruimtelijke inrichting en de preventieve rampenbeheersing aanvullende veiligheidsnormen moeten worden vastgesteld. Het Rijk heeft op grond van art. 2.14 Ow de bevoegdheid om dat bij amvb te doen.

Ad 3) In deze variant verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie totdat er uit voldoende maatregelen in alle drie de sporen zijn getroffen om de veiligheidsnorm voor de primaire waterkering te verlagen. Ondertussen zal het beheer van de beheerder van de waterkering evenwel gericht moeten blijven op de veiligheidsnorm en zal hij daarop ook door derden kunnen worden aangesproken. Deze variant biedt dus geen oplossing voor het probleem dat een Slico probeert op te lossen. Doel van een Slico is immers om geldende veiligheidsnorm vanwege de hoge kosten, maatschappelijke weerstand of een andere reden juist niet langer voor de beheerder te laten gelden en naar beneden bij te stellen. Ook verlaging van de veiligheidsnorm voor de kering onder de voorwaarde dat een maatregelenpakket wordt uitgevoerd, nog los van de vraag hoe die verplichting zou moeten worden vormgegeven, biedt niet dezelfde waarborgen als het huidige waterveiligheidssysteem. Daarvoor is immers een norm nodig waaraan kan worden getoetst (zie ook hiervoor). Deze variant voldoet niet aan de wensen en ontwerpeisen van het ministerie en kan dus in het vervolg onbesproken blijven.

Hoewel met het vaststellen van omgevingswaarden de monitorings- en programmaplicht wettelijk is geregeld, is de doorwerking van omgevingswaarden naar concrete besluiten daarmee nog niet geregeld. Omgevingswaarden werken immers niet uit zichzelf door naar concrete besluiten, terwijl dat voor het bereiken van omgevingswaarden veelal wel noodzakelijk zal zijn. Om de omgevingswaarden te bereiken zullen dan ook instructieregels, instructies, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en regels in omgevingsplannen moeten worden vastgesteld.

Aanbeveling ten aanzien de wettelijke verankering van het wettelijke veiligheidsniveau

Naar ons oordeel verdient het aanbeveling om te kiezen voor variant 2, waarin bij toepassing van een SliCo de oorspronkelijke omgevingswaarde voor de primaire waterkering wordt vervangen door omgevingswaarden (in drie lagen) die bij elkaar opgeteld hetzelfde beschermingsniveau bieden als de oorspronkelijke omgevingswaarde voor de primaire waterkering. Dat wil zeggen dat:

1. voor de primaire waterkering een lagere omgevingswaarde wordt vastgesteld dan de oorspronkelijke omgevingswaarde;
2. voor de inrichting van het gebied een nieuwe omgevingswaarde wordt vastgesteld;
3. voor de preventieve rampenbeheersing een nieuwe omgevingswaarden wordt vastgesteld,

waarbij deze drie omgevingswaarden tezamen hetzelfde beschermingsniveau moeten bieden als de oorspronkelijke omgevingswaarde voor de primaire waterkering.²⁴

²⁴ Bij de omgevingswaarde voor de inrichting van het Slico-gebied (tweede laag) kan worden gedacht aan een overlijdensrisiconorm al dan niet in combinatie met een maximale economische schade per vierkante meter gegeven de omgevingswaarde voor de primaire waterkering en de omgevingswaarde voor de evacuatiefraction in de derde laag. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat deze waarden in de tweede en derde laag kunnen worden berekend, vastgesteld en gemonitord. Volgens de opdracht dient dit onderzoek immers uit te gaan van de premisse dat het technisch mogelijk is met de berekeningen aan te tonen dat met een combinatie van maatregelen kan worden voldaan aan het gewenste overstromingsrisiconiveau en dat aangegeven kan

Voor variant 2 is geen wetswijziging nodig, omdat er voor de primaire kering in deze variant een afzonderlijke omgevingswaarde blijft gelden, al is deze lager dan de oorspronkelijke omgevingswaarde. De omgevingswaarden voor de ruimtelijke inrichting van het SliCo-gebied en de preventieve rampenbeheersing kunnen bij amvb worden vastgesteld op grond van art. 2.14 Ow, of in een provinciale omgevingsverordening op grond van art. 2.12 Ow. De verlaagde omgevingswaarde voor de primaire kering dient ingevolge art. 2.15, lid 1, onder d Ow in beginsel bij amvb te worden vastgesteld. Dit kan alleen bij provinciale omgevingsverordening als in de amvb nadrukkelijk ruimte wordt geboden om op provinciaal niveau een omgevingswaarde vast te stellen die afwijkt van de omgevingswaarde die in de amvb is opgenomen (art. 2.12 lid 2 Ow).

De omgevingswaarden moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen. Bovendien moet worden aangegeven of de omgevingswaarden een inspanningsverplichting, resultaatsverplichting of andersoortige verplichting met zich brengt. De amvb of omgevingsverordening zal ook moeten aangeven binnen welke grenzen de omgevingswaarden gelden (het SliCo-gebied) en wanneer er uiterlijk aan de omgevingswaarden moet worden voldaan. Om dezelfde waarborgen te bieden als de oorspronkelijke omgevingswaarde voor de primaire waterkering, zal voor eenzelfde type verplichting moeten worden gekozen. Als de oorspronkelijke omgevingswaarde voor de primaire waterkering als een resultaatsverplichting wordt uitgedrukt, zullen de drie vervangende omgevingswaarden ook moeten worden uitgedrukt als resultaatsverplichting.

Bij variant 2 is duidelijk voor wie de monitorings- en programmaplicht gelden. Voor de (verlaagde) omgevingswaarde van de primaire waterkering is dit niet anders dan nu al het geval is. Het waterschapbestuur dient deze omgevingswaarde te monitoren en dient bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde een programma vast te stellen gericht op het bereiken daarvan. Het ligt voor hand dat bij amvb wordt bepaald dat het gemeentebestuur de omgevingswaarde voor de ruimtelijke inrichting monitort. Uit art. 3.10 lid 1 Ow volgt reeds dat het gemeentebestuur een programma vaststelt bij een (dreigende) overschrijding van deze omgevingswaarde. De monitorings- en programmaplicht van de omgevingswaarde met betrekking tot de preventieve rampenbeheersing zouden bij amvb moeten worden opgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. Art. 3.10, lid 2, sub b Ow en art. 20.2, lid 1 Ow lijken daarvoor de mogelijkheid te bieden.

Om de bij amvb, dan wel provinciale omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden voor de primaire kering, de ruimtelijke inrichting en de preventieve rampenbeheersing door te laten werken naar concrete besluiten van verschillende overheden zullen instructieregels, beoordelingsregels, omgevingsplannen moeten worden vastgesteld. Rijksinstructieregels kunnen bijvoorbeeld zien op de inhoud van de regels voor functietoedeling in omgevingsplannen. Een dergelijke instructieregel kan bijvoorbeeld inhouden dat de omgevingswaarde voor de ruimtelijke inrichting van het SliCo-gebied in acht moet worden genomen bij het stellen regels in een omgevingsplan ten aanzien van functietoedeling of bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit (art. 4.2 lid 1 Ow), maar kan bijvoorbeeld ook inhouden dat omgevingsplannen binnen een SliCo-gebied een minimaal vloerpeil moet voorschrijven voor het bouwen van gebouwen.

Variant 1 heeft niet onze voorkeur. In de eerste plaats omdat daarvoor een wetswijziging nodig is. De overkoepelende omgevingswaarde voor de waterveiligheid in het SliCo-gebied vervangt immers de omgevingswaarde voor primaire waterkering binnen dat gebied, terwijl art. 2.15 lid 1 onder d Ow vereist dat er een omgevingswaarde voor de primaire waterkering wordt vastgesteld.

worden voor welk percentage van de beveiliging tegen overstromingen iedere maatregel in de drie sporen bijdraagt. deze waarden in de tweede en derde laag kunnen worden berekend, vastgesteld en gemonitord.

Bovendien voldoet deze variant op enkele punten niet aan de ontwerpeisen van het ministerie. De eerste vraag die opkomt is welk bestuursorgaan moet worden aangewezen om de overkoepelende omgevingswaarde te monitoren? De tekst van art. 20.2 lid 1 gaat er in dit geval van uit dat er een bestuursorgaan bij amvb wordt aangewezen. De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding geldt op grond van art. 3.10, lid 1 Ow in beginsel voor B&W, maar de overkoepelende omgevingswaarde heeft ook deels betrekking op de waterkering en dus op een watersysteem, zodat ingevolge art. 3.10, lid 2, onder a Ow ook de beheerder van de primaire kering programmaplichtig is.

Bij een overkoepelende omgevingswaarde voor de waterveiligheid binnen het SliCo-gebied is de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden niet op voorhand duidelijk. Hoe die verantwoordelijkheidsverdeling in een concreet geval zou moeten zijn, zal bij iedere SliCo verschillen, zodat die duidelijkheid ook niet vooraf bij instructieregel kan worden gegeven. Hoewel instructies wel kunnen zien op de uitoefening van taken en bevoegdheden van het waterschap, kunnen deze ten aanzien van het omgevingsplan slechts zien op de regels over functietoedeling en daarmee samenhangende beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. Instructieregels en instructies zijn dus niet of onvoldoende geschikt om een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het bereiken van de overkoepelende omgevingswaarde voor de waterveiligheid in het SliCo-gebied in het leven te roepen. Bij de toepassing van een SliCo zou daarom onduidelijk zijn welk bestuursorgaan welke maatregelen moet treffen om de overkoepelende omgevingswaarde te bereiken, waardoor afwentelgedrag niet is uitgesloten. Weliswaar kunnen overheden – bijvoorbeeld in bestuursakkoorden - onderling afspraken maken over de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden, maar die zijn veelal niet juridisch bindend.

Evenmin is het mogelijk voor het Rijk om het gemeente-, provincie- en/of waterschapsbestuur te verplichten om omgevingswaarden vast te stellen die tezamen hetzelfde beschermingsniveau leveren als de omgevingswaarde voor de waterveiligheid in het SliCo-gebied. Deze verplichte herverdeling van de omgevingswaarden ketst namelijk af op art. 2.25 Ow op grond waarvan het Rijk uitsluitend kan verplichten tot de vaststelling van omgevingswaarden, voor zover het gaat om de uitvoering van de specifieke taken die gemeenten en provincies in par 2.4.1 Ow toebedeeld hebben gekregen. Aangezien bescherming tegen overstromingen vanuit buitenwateren niet is toebedeeld aan provincie en gemeente, kunnen zij niet bij instructieregel worden verplicht om een omgevingswaarde vast te stellen. Het waterschap heeft in par. 2.4.1 Ow die taak wel toebedeeld gekregen, maar ook het waterschap kan bij instructieregel niet worden verplicht tot het vaststellen van omgevingswaarden, aangezien waterschappen op grond van afdeling 2.3 Ow geen bevoegdheid hebben om omgevingswaarden vast te stellen.

Voordeel van variant 1 is dat uitwisseling van maatregelen tussen de verschillende overheden eenvoudiger is, omdat de overheden niet een eigen omgevingswaarde moeten bereiken, maar ze tezamen de overkoepelende omgevingswaarde moeten bereiken. Het voordeel van deze flexibiliteit weegt naar ons oordeel echter niet op tegen de keerzijde daarvan, te weten de onduidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Procedurele eisen

De Minister van I&M kan de omgevingswaarden niet zelfstandig vaststellen of wijzigen, omdat deze bij amvb (dus door de Kroon) moeten worden vastgesteld en gewijzigd. Aan het vaststellen van omgevingswaarden in een amvb worden relatief zware procedurele eisen gesteld. Die eisen hebben tot doel de Staten-Generaal bij de aanpassing of vaststelling van de omgevingswaarden te betrekken. Ingevolge art. 23.5 Ow moet het ontwerp van een amvb vier weken aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd alvorens de voordracht van de amvb plaatsvindt. Indien

de amvb omgevingswaarden bevat hebben de kamers nog de mogelijkheid om binnen de periode van vier weken aan te geven dat zij willen dat de omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld. In dat geval moet de regering zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel indienen. Naast deze verplichte voorhang, zal ook de Afdeling advisering van de Raad van State om advies moeten worden gevraagd over de aanpassing respectievelijk vaststelling van de omgevingswaarde(n).

De omgevingswaarden voor de primaire keringen zouden ook bij omgevingsverordening naar beneden kunnen worden bijgesteld, indien de amvb waarin de omgevingswaarden voor de primaire keringen zijn opgenomen daartoe nadrukkelijk de mogelijkheid biedt.²⁵ Het Rijk kan met betrekking tot het vaststellen van deze afwijkende omgevingswaarden voor primaire keringen instructieregels stellen.²⁶ In die regels kan worden bepaald dat de verlaagde omgevingswaarde alleen mag worden vastgesteld als gewaarborgd is dat aan de overkoepelende veiligheidsnorm wordt voldaan of zal worden voldaan. Als niet alleen de omgevingswaarde voor de primaire kering, maar ook de aanvullende omgevingswaarden ten aanzien van ruimtelijke inrichting van het SliCo-gebied en preventieve rampenbeheersing niet bij amvb, maar bij omgevingsverordening worden vastgesteld (art. 2.12 Ow), kan de zware totstandkomingsprocedure van de amvb worden vermeden. Het nadeel van deze methode is wel dat de controle die vanaf Rijksniveau mogelijk is op de inhoud en uitvoering van het maatregelenpakket op basis waarvan een (gelijkwaardig) gebiedsgericht veiligheidsniveau moet worden bereikt, voor een belangrijk deel verloren gaat. Zolang de verlaging van de omgevingswaarde voor de primaire kering bij amvb moet plaatsvinden, kan op rijksniveau worden gecontroleerd of het beoogde maatregelenpakket daadwerkelijk aan alle eisen voldoet, voordat daartoe wordt overgegaan. De normverlaging is dus een troefkaart die uit handen wordt gegeven als bij amvb wordt bepaald dat op provinciaal niveau kan worden afgeweken van de omgevingswaarde voor primaire keringen. Daarmee wordt niet voldaan aan het ontwerpvereiste dat er geen herverdeling van taken en verantwoordelijkheden plaatsvindt.

Voorwaarden voor de toepassing van een SliCo

Door de bevoegdheid om de omgevingswaarde voor de veiligheid van primaire keringen voor te behouden aan de regering, kan op rijksniveau preventieve controle worden uitgeoefend op de wijze waarop de betrokken overheden (gemeente(n), waterschap(pen) en veiligheidsregio(s)) ervoor zorg zullen dragen dat de overkoepelende veiligheidsdoelstelling wordt bereikt. Omdat het veiligheidsniveau grotendeels afhankelijk is van de specifieke feiten en omstandigheden binnen het desbetreffende gebied, is het primair aan de decentrale bestuursorganen om te bepalen welke maatregelen precies getroffen moeten worden om het gebiedsgerichte veiligheidsniveau te behalen. Dat neemt niet weg dat het gewenst kan zijn om op rijksniveau te beoordelen of het maatregelenpakket zoals dat op decentraal niveau is vastgesteld ook voldoet, voordat het vereiste veiligheidsniveau van de primaire waterkering daadwerkelijk naar beneden wordt bijgesteld. Met andere woorden, de verlaging van het veiligheidsniveau moet afhankelijk zijn van een (preventieve) controle van het maatregelenpakket dat op decentraal niveau is vastgesteld.

²⁵ Art. 2.15, lid 1, onder d en e jo. art. 2.12, lid 2 Ow

²⁶ Art. 2.25, lid 3, sub b Ow. Het provinciebestuur kan door deze instructieregels niet worden verplicht om afwijkende omgevingswaarden voor de kering in de omgevingsverordening vast te stellen, omdat dit alleen kan met betrekking tot een specifieke taak die op grond van par 2.4.1 Ow aan de provincie zijn toebedeeld (zie art. 2.25, lid 3, sub a Ow). Tot die taken behoort niet de zorg voor of het toezicht op de primaire waterkeringen (zie art. 2.18 Ow). Maar het is wel mogelijk om instructieregels vast te stellen over (afwijkende) omgevingswaarden die het provinciebestuur uit eigen beweging wil vaststellen. Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3, p. 427.

De Omgevingswet biedt geen specifieke instrumenten om een preventieve controle te kunnen uitoefenen op de inhoud van een maatregelenpakket voordat het vereiste veiligheidsniveau van de primaire kering naar beneden wordt bijgesteld. Met instructieregels en instructies kan slechts een (proactieve) sturing van een eventueel maatregelenpakket worden bereikt. Daarmee kunnen aanwijzingen worden gegeven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of over de toedeling van functies aan locaties in omgevingsplannen.²⁷ Die aanwijzingen kunnen ook verband houden met het bereiken van een gebiedsgericht veiligheidsniveau. Met een instructie(regel) kunnen grenzen aan het maatregelenpakket worden gesteld vóóordat met de samenstelling van het pakket begonnen wordt. Ook kunnen daarmee specifieke maatregelen worden opgedragen aan gemeente of waterschap die in het pakket moeten worden opgenomen. Voor een controle of de gestelde eisen ook zijn nageleefd als het maatregelenpakket is vastgesteld, zodat een verlaging van het veiligheidsniveau verantwoord is, is een ander middel nodig. Een goedkeuringsrecht of instemmingsvereiste is binnen het systeem van het wetsvoorstel Omgevingswet is echter niet mogelijk. Het generieke vernietigingsrecht biedt geen soelaas, want met het gebruik hiervan blijft er in het geheel geen maatregelenpakket meer over.

Met het oog op de preventieve controle op de inhoud van het decentrale maatregelenpakket achten wij het daarom raadzaam om de bevoegdheid om de omgevingswaarde voor de veiligheid van primaire keringen voor te behouden aan het rijksniveau. Wij stellen ons voor dat de betrokken overheden in een gezamenlijk plan of programma aangeven welke maatregelen zij zullen treffen om de overkoepelende waterveiligheidsdoelstelling te bereiken en in stand te houden. Deze afspraken zouden in een bestuursakkoord tussen die overheden en het Rijk kracht kunnen worden bijgezet. Zoals reeds eerder opgemerkt, biedt een bestuursakkoord juridisch gezien minder waarborgen dan een wettelijke plicht om de omgevingswaarde te bereiken en te monitoren. Ook hebben derden geen invloed op de totstandkoming van een interbestuurlijke overeenkomst en kunnen zij geen nakoming daarvan vorderen. Zo'n akkoord is dan ook niet gelijkwaardig aan de vaststelling van omgevingswaarden.

De regering kan haar beleidsvrijheid bij het toepassen van haar bevoegdheid om bij amvb omgevingswaarden vast te stellen gebruiken door de totstandkoming van een gezamenlijk programma als eis te stellen aan de verlaging van de omgevingswaarde voor de primaire waterkering en het vaststellen van aanvullende omgevingswaarden voor de ruimtelijke inrichting van het SliCo-gebied en voor de preventieve rampenbeheersing. Daarbij kan worden voorgeschreven dat uit het programma in ieder geval blijkt dat de gebiedsgerichte veiligheidsdoelstelling met de daarin opgenomen maatregelen zal worden bereikt, en welk bestuursorgaan welk deel van waterveiligheidsdoelstelling in het SliCo-gebied voor zijn rekening zal nemen. In datzelfde beleidsdocument kunnen in algemene zin eisen worden gesteld aan de maatregelen die in het pakket worden opgenomen.

Het programma wordt omgezet in een juridisch bindende beleidsdoelstelling als de amvb gewijzigd wordt. Waterschap, gemeente en veiligheidsregio worden daarmee immers ieder voor een eigen omgevingswaarde verantwoordelijk voor de monitoring daarvan en zullen bij (dreigende) overschrijding van de desbetreffende omgevingswaarde een programma moeten vaststellen gericht op het bereiken van die omgevingswaarde. Komen de betrokken overheden niet tot een gezamenlijk maatregelenpakket dat aan de eisen van de regering voldoet, dan zal de Kroon niet overgaan tot toepassen van de SliCo. De oorspronkelijke omgevingswaarde voor de kering blijft dan van toepassing en er hoeven dus ook geen aanvullende omgevingswaarden voor de ruimtelijke inrichting en preventieve rampenbeheersing te worden vastgesteld.

²⁷ Zie art. 2.25, lid 1, onder b en lid 3, onder d en art. 2.34, lid 2, onder a en onder d Ow.

6. Optioneel gebruik van de experimenteerbepaling

Als de hiervoor uitgewerkte (binnen de Omgevingswet passende) variant niet de voorkeur verdient, maar de voor de andere variant (variant 1) benodigde wijzigingen van de Omgevingswet te ingrijpend worden geacht om de wettelijke voorziening mogelijk te maken, dan kan als tussenweg de *experimenteerbepaling* uit art. 23.3 Ow worden toegepast om voor een duur van maximaal tien jaar een tijdelijke wettelijke voorziening voor slimme combinaties in het leven te roepen. Met toepassing van deze bepaling bestaat de vrijheid om de wettelijke voorziening naar eigen inzicht vorm te geven, waardoor gewaarborgd kan worden dat wordt voldaan aan de randvoorwaarden die het ministerie stelt aan het ontwerpen van de wettelijke voorziening. Wel moeten daarbij de in art. 23.3, lid 2 Ow genoemde voorwaarden in acht genomen worden. Dit lid bepaalt onder meer dat een experiment moet beogen bij te dragen aan art. 1.3, aanhef en onder a Ow. Een voorbeeld daarvan is een SliCo die bijdraagt aan de omgevingskwaliteit door het voorkomen van de anders noodzakelijke aanleg van een hoge waterkering door de stad. Een SliCo die uitsluitend doelmatigheidsredenen heeft (art. 1.3, onder b Ow) is onder de experimenteerregeling niet mogelijk.

De wettelijke voorziening zou in ieder geval moeten waarborgen dat er een verband bestaat tussen het afwijken van de norm voor de primaire waterkering enerzijds, en een maatregelenprogramma dat is gericht op het behalen van het gebiedsgerichte veiligheidsniveau anderzijds. Dat verband zou bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van een *goedkeuringsvereiste of instemmingsrecht* van de minister. Op deze manier zou ook de ‘stroperige’ wijzigingsprocedure van de amvb vermeden kunnen worden. Het verdient daarbij de voorkeur dat het gewenste veiligheidsniveau wordt aangemerkt als omgevingswaarde, waarop de relevante bepalingen uit de Omgevingswet (bijvoorbeeld die over programma’s en monitoring) van overeenkomstige toepassing zijn. Voorts zou ervoor gekozen kunnen worden om het maatregelenpakket aan te merken als verplicht programma, waarvoor een uitvoeringsplicht geldt en ten aanzien waarvan instructieregels en instructies kunnen worden gegeven. Na de wettelijk verplichte evaluatie van het experiment moet dan, zoals bepaald in artikel 23.2, lid 8 Ow bezien worden of en hoe een definitieve wettelijke regeling voor SliCo’s wordt vormgegeven.

Bijlage: Verslag: Expertmeeting ‘Slimme Combinaties’

12 maart 2016, 13-17 uur, Achter Sint Pieter 200, Toon Peterszaal, Utrecht



Aanwezigen:

1. Mr. drs. ing. Ton Lavrijsen, (HBJZ)
2. Mr. Claudia van Hoorn (RWS/ jurist waterrecht);
3. Mr. drs. Danny van Twist (HBJZ);
4. Mr. drs. Mariska Jacobs (HBJZ)
5. Ir. Joris Broers (DGMI);
6. Prof. mr. Marleen van Rijswick (Hoogleraar Europees en nationaal waterrecht)
7. Mr. dr. Daan Korsse (Universitair docent UCWOSL, UU)
8. Mr. dr. Frank Groothuijse (Universitair hoofddocent UCWOSL, UU)
9. Mr. dr. Herman Kasper Gilissen (Universitair docent UCWOSL, UU)
10. Prof. Chris Backes (Hoogleraar Omgevingsrecht UCWOSL, UU)
11. Mr. Julian Kevelam (Onderzoeker UCWOSL, UU)
12. Prof. mr. Peter van Buuren (Staatsraad Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en emeritus hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder Ruimtelijke ordeningsrecht, UU)
13. Mr. Esther Broeren (Element advocaten)

In dit kort verslag zullen puntsgewijs de voor het onderzoek belangrijkste opmerkingen, vragen en bevindingen worden opgesomd.

Algemene inleiding

Ton Lavrijsen heeft kort het concept meerlaagse veiligheid en ‘*Slimme combinaties*’ uiteengezet en de onderzoeksopdracht om daarvoor een wettelijke voorziening te ontwerpen toegelicht.²⁸ De wettelijke voorziening moet er voor zorgen dat het wettelijk systeem uitstraalt dat een slimme combinatie kan worden toegepast. Slimme combinaties zijn nodig, omdat de kansnorm die is gesteld aan de waterkering niet altijd haalbaar en/of maatschappelijk wenselijk is.

Het *doel* van een slimme combinatie is het beleidsdoel uit het nationale waterplan te halen (een basisbescherming voor alle Nederlanders achter de dijken uitgedrukt in overlijdenskans van 10^{-5} per jaar ten gevolge van een overstroming).²⁹

Kritische kanttekeningen en vragen bij het concept ‘Slimme combinaties’

- De veiligheidsregio’s zijn ook nu al belast met crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het veiligheidsniveau gaat alleen omhoog als zij in het kader van een slimme combinatie extra maatregelen zullen treffen. Maar wat zijn die (extra) maatregelen dan? Hebben ze daar ook bevoegdheden voor nodig? Deze vragen zijn van belang voor het ontwerpen van een wettelijke voorziening voor ‘Slimme combinaties’.
- Gaat het beschermingsniveau met een slimme combinatie niet omlaag, omdat een gebiedsgericht veiligheidsniveau niet is gebaseerd op economische schade, maar alleen op overlijdensrisico?
- Staat er voor de belanghebbende burger rechtsbescherming open tegen de beslissing om de gebiedsgerichte veiligheidsnorm in de plaats te stellen van de norm aan de waterkering en op welke wijze is dat dan geregeld?

Discussie naar aanleiding van de *Serious game*

Na de algemene inleiding en een vragenronde is met de deelnemers een *Serious Game* gespeeld om bekend te raken met de problematiek (voor zover die bekendheid niet al aanwezig was) en een aantal belangrijke juridische knelpunten bloot te leggen. In het spel kreeg ieder groepje van twee een rol toebedeeld: waterschap, gemeente, provincie, veiligheidsregio en Rijk. Hen is een casus voorgelegd, waarin een meerlaagse oplossing voor de waterveiligheid wordt gezocht door het toepassen van een Slimme combinatie. Daarna werden 4 spelrondes gespeeld waarbij ieder vanuit zijn rol keuzes moest maken ten aanzien van:

1. **Verantwoordelijkheid:** welk overheid of welke overheden zijn verantwoordelijk voor de oplossing van het in de casus geschetste veiligheidsprobleem?
 - a. Gemeente
 - b. Waterschap
 - c. Provincie

²⁸ De daarbij gebruikte powerpointpresentatie is opgenomen als bijlage A bij dit verslag.

²⁹ Voor sommige gebieden geldt vanwege het groepsrisico of economische waarden een strengere beleidsdoelstelling.

- d. Rijk
- 2. Initiatief:** wie zou het initiatief moeten nemen voor de oplossing van het veiligheidsprobleem?
- Verantwoordelijkheid bij één partij
 - Verantwoordelijkheid opgedeeld (ieder voor zich verantwoordelijk)
 - Verantwoordelijkheid gedeeld (gezamenlijke verantwoordelijkheid)
- 3. Normering veiligheidsniveau:** Op welke wijze moet het veiligheidsniveau bij een ‘Slimme combinatie’ wettelijk worden vastgelegd?
- Ongewijzigd; na uitvoering maatregelen naar beneden bijstellen
 - Vrijstelling/afwijking onder bepaalde voorwaarden
 - Alternatieve gebiedsgerichte overkoepelende veiligheidsnorm
 - Alternatieve veiligheidsnormen per laag afgeleid van de overkoepelende gebiedsgerichte veiligheidsnorm.
- 4. Maatregelenpakket:** op welke wijze moet het maatregelenpakket gekoppeld zijn aan het veiligheidsniveau?
- Voluntaire koppeling (geheel vrijblijvend)
 - Coöperatieve koppeling (onderling bindend)
 - Directieve koppeling (ook afdwingbaar door anderen)

1. Verantwoordelijkheid: argumenten voor de verantwoordelijkheidsverdeling

Gezamenlijke verantwoordelijkheid:

- Alle organen die maatregelen moeten treffen zijn betrokken. Er worden gezamenlijke beslissingen genomen over de uitvoering.
- De maatregelen moeten ook door de betrokken organen gezamenlijk worden bekostigd.
- Gevaar is dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid ertoe leidt dat uiteindelijk niemand zich verantwoordelijk voelt.

Opgedeelde verantwoordelijkheid

- De benodigde bevoegdheden rusten bij verschillende bestuursorganen. Die bestuursorganen hebben ook eigen taken en verantwoordelijkheden.
- Er is weliswaar sprake van een gezamenlijk doel, maar daar komt niets van terecht als verder niets wordt geregeld. Het beleidsdoel wordt dus gedeeld, maar om dat doel te bereiken moeten de verantwoordelijkheden worden verdeeld.

2. Initiatief / regie: argumenten voor een bepaalde overheid die de regie neemt

Waterschap

- Het vertrekpunt van een slimme combinatie is een probleem van het waterschap.
- Het waterschap zal als eerste constateren dat er een probleem bestaat met het oog op de waterveiligheid, en kan ideeën en oplossingsrichtingen aandragen. Ook zal het initiatief tot een Slimme combinatie veelal afkomstig zijn van het waterschap.

Provincie

- De provincie is gebiedsregisseur met verantwoordelijkheden en (toezicht)bevoegdheden in zowel het waterspoor als het ruimtelijke spoor. Provincie kan daarmee fungeren als achtervang /stok achter de deur. Het waterschap heeft soms de grote broer nodig. Daarbij

wordt wel opgemerkt dat de provincie tot op heden niet zo'n goed track record heeft als regionale gebiedsregisseur.

- De provincie is een algemeen bestuur. Voorkomen wordt dat te veel sectoraal gedacht wordt.
- Het algemeen bestuur heeft een grotere legitimatie dan een functioneel bestuur.
- De provincie overstijgt de gemeentegrenzen. Afhankelijk van het probleemgebied kan een regierol voor de provincie nodig zijn.
- De provincie overkoepelt de taken en bevoegdheden die relevant zijn voor het uitvoeren van een slimme combinatie en beschikt over instrumenten om aan te sturen.
- De aanleiding voor een slimme combinatie is een waterprobleem, maar de beleidsdoelstelling is mensenlevens redden en economische schade voorkomen. Dat sluit beter aan bij het algemeen bestuur.
- De provincie kan ook zelf beleidsdoelen hebben die corresponderen met de veiligheidsdoelstelling, zoals doelstellingen ten aanzien van recreatie en landschap.

Rijk

- Vanwege verantwoordelijkheid voor waterveiligheid, de normstellende bevoegdheid, en het toezicht op de primaire keringen, heeft bij ook het Rijk een toezichthoudende rol.

Gemeente

- Het zwaartepunt van de te treffen maatregelen ligt in het ruimtelijk spoor.
- Bij de algemene democratie bestaat meer aandacht voor de veiligheidsregio.

Algemene conclusies na 2 rondes: Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor betrokken partijen (waterschap, gemeente, veiligheidsregio en provincie) om tot een gezamenlijk plan of maatregelenpakket te komen waarmee het veiligheidsprobleem kan worden opgelost. Echter, als men het daarover eens is, zal de uitvoering daarvan moeten gebeuren door de afzonderlijke partijen. Daarbij zou de provincie als gebiedsregisseur vooral op het proces de regierol kunnen voeren, terwijl gemeente, waterschap en veiligheidsregio in eerste instantie de inhoud van het plan of maatregelenpakket bepalen. Indien nodig kan ook met betrekking tot de inhoud van de maatregelen worden opgeschaald naar provinciaal niveau³⁰ en, indien nodig, uiteindelijk naar rijksniveau.

3. Normering: argumenten voor de gewenste wijze van regulering van de normering

Vrijstelling

- Het aanpassen van de norm heeft veel voeten in de aarde.
- Een vrijstelling biedt de mogelijkheid om afwijking tot op zekere hoogte toe te staan.
- Als de vereiste maatregelen niet worden getroffen, dan kan de vrijstelling worden ingetrokken.

Overkoepelende, gebiedsgerichte norm

- Een interessante mogelijkheid is om de norm te richten tot de provincies (getrapte normstelling), die de norm op hun beurt verdelen over waterschap, gemeente en veiligheidsregio.

³⁰ Daarbij zou een parallel is ook nog van belang dat de provincies ook bij de versterking van primaire waterkeringen een belangrijke coördinerende rol vervullen.

- Een overkoepelende norm is een incentive voor gemeente en veiligheidsregio's om maatregelen te treffen.
- Een overkoepelende norm biedt flexibiliteit bij de vormgeving van het maatregelenpakket en maakt uitwisseling mogelijk.
- Tot wie is een dergelijke norm gericht en wie doet welk deel? Een gedeelde verantwoordelijkheid voor het bereiken van één overkoepelende norm heeft het gevaar van afwentelgedrag. Een gedeelde verantwoordelijkheid is geen verantwoordelijkheid.
- Er moet iemand zijn die de taken (of verantwoordelijkheden) voor het uitvoeren van de slimme combinatie verdeelt. De provincie (of wellicht het Rijk) zou de overkoepelende gebiedsgerichte norm vervolgens kunnen verdelen over de bij de Slimme combinatie betrokken overheden.

Onderverdeelde norm

- Biedt afzonderlijke bestuursorganen duidelijkheid en rechtszekerheid over hun taken en verantwoordelijkheden bij het uitvoeren van een slimme combinatie.
- Een onderverdeelde norm sluit aan bij de regionale schaal van de problematiek.
- De vraag is hoe je vooraf kunt differentiëren als de gedeelde normen per gebied verschillen?
- De uitvoering van de slimme combinatie moet in de verschillende sporen hand in hand lopen. Afzonderlijke normen zijn dus niet praktisch.

Algemene conclusie ronde 3: er moet een gebiedsgerichte overkoepelende veiligheidsdoelstelling of –norm zijn, maar deze doelstelling of norm moet vervolgens verdeeld worden over de bij de Slimme combinatie betrokken overheden, zodat duidelijk is welke overheid voor welke gedeelte van de gebiedsgerichte overkoepelende veiligheidsdoelstelling of norm aan de lat staat.

4. Maatregelenpakket: argumenten voor de juridische vormgeving van het maatregelenpakket

Directief

- Nodig omdat de deelnemende partijen minder bereidwillig worden als het pijn gaat doen.
- Biedt de veiligheidsregio handvatten om de andere partijen ter verantwoording te roepen. De veiligheidsregio heeft zelf geen bevoegdheden, dus een coöperatief vastgesteld maatregelenpakket biedt te weinig garanties. Een adviserende rol van de veiligheidsregio wordt te beperkt geacht om dit op te vangen.
- De vraag is of de directieve variant niet leidt tot overregulering.

Coöperatief

- Heeft de voorkeur, maar er moet wel een uitvoeringsplicht aan het maatregelenpakket verbonden zijn.
- Voor burgers is het van belang om te weten wie waarvoor aan de lat staat om de waterveiligheid te garanderen.
- Coöperatief vastgestelde maatregelenpakketten zijn vaak vaag en staan vol inspanningsverplichtingen. Wat gebeurt er bij een wisseling van de bestuurlijke wacht; wat te doen als de afspraken niet of niet tijdig worden nagekomen?

- Bij in gebreke blijven moet er doorzettingsmacht zijn van provincie of Rijk om de maatregel juridisch af te dwingen en om concrete maatregelen eventueel tot in detail voor te schrijven.
- Als een soort tussenvariant wordt gewezen op de Reconstructiewet concentratiegebieden, waarin een wettelijk verplichting was opgenomen voor Rijk en provincies overeenstemming te bereiken over beleidsprioriteiten en dit neer te leggen in een bestuursovereenkomst.³¹ Ter uitvoering van deze overeenkomst kon de minister een provincie aanwijzingen geven om een reconstructieplan te wijzigen.³² Bovendien fungeerde de bestuursovereenkomst als grond voor de onthouding van goedkeuring aan reconstructieplannen.³³

Algemene conclusie ronde 4: stel het maatregelenpakket als waterschap, gemeente, veiligheidsregio (en evt. provincie) zoveel mogelijk gezamenlijk in onderling overleg vast en maak over de uitvoering daarvan met elkaar afspraken. Echter, als dat niet lukt zal de provincie of het Rijk doorzettingsmacht moeten hebben om betrokken overheden te verplichten om bepaalde maatregelen te treffen en knopen door te hakken.

Opmerkingen naar aanleiding van de presentatie van de eerste onderzoeksbevindingen

De powerpointpresentatie die is gebruikt tijdens de presentatie is terug te vinden in bijlage B.

Sheet 3-6

- Het zal lastig worden om een overkoepelende gebiedsgerichte veiligheidsnorm te monitoren.
- De vraag is nog hoe de veiligheidsnorm in onder de Ow (art. 2.10 lid 1 onder a Ow) zal worden aangemerkt: als een inspannings- of resultaatsverplichting? Niet als een andere omschreven verplichting, omdat die mogelijkheid is opgenomen met het oog op de implementatie van de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn water en eventueel andere EU-richtlijnen. Indien een overkoepelende veiligheidsnorm zou kunnen worden vastgesteld zou daarvoor dezelfde kwalificatie moeten gelden.
- De Omgevingswet biedt nu niet de mogelijkheid om een alternatieve gebiedsgerichte overkoepelende veiligheidsnorm vast te stellen, omdat er ingevolge art. 2.15 lid 2 onder d en e Ow een norm op de kering moet blijven. Wel zou de objectgerichte norm kunnen worden verlaagd.
- Er zou eventueel een parallel getrokken kunnen met gelijkwaardige maatregelen als bedoeld in hoofdstuk 4 Ow. De Slimme combinatie zou in dat geval als een gelijkwaardige maatregel moeten kunnen worden aangemerkt, waarvoor in plaats van de veiligheidsnorm gekozen zou kunnen worden. Gelijkwaardige maatregelen zien echter niet op omgevingswaarden, maar op maatregelen die burgers op grond van algemene regels met het oog op de bescherming van de fysieke leefomgeving moeten treffen. Het één op één toepassen van deze constructie op omgevingswaarden werd als risicovol aangemerkt.
- De objectgerichte veiligheidsnorm verlagen als met een maatregelenpakket het gewenste overkoepelende veiligheidsniveau wordt bereikt, is ook zonder wijziging van de Ow mogelijk.

³¹ Art. 10 Rwc.

³² Art. 12 lid 2 en 3 Rwc.

³³ Art. 17 lid 2 Rwc.

- Een variant daarop is het bij amvb verlagen van de objectgerichte veiligheidsnorm als er een (gezamenlijk) maatregelenpakket ligt dat gericht is op het bereiken van de overkoepelende veiligheidsdoelstelling. De vraag is dan wel hoe concreet die maatregelen moeten zijn.
- Ook zou kunnen worden gekozen om verlaging van de veiligheidsnorm toe te staan onder de voorwaarde dat er een (gezamenlijk) maatregelenpakket is vastgesteld waarmee de minister heeft ingestemd. Indien men burgers rechtsbescherming zou willen bieden tegen het toepassen van een Slimme combinatie, dan zou de wetgever rechtsbescherming tegen het instemmingsbesluit kunnen openstellen.
- Een ontheffingsmogelijkheid van een instructieregel is beperkt mogelijk, maar de Ow voorziet niet in de mogelijkheid om van een omgevingswaarde ontheffing te verlenen.

Sheet 7

- In de toepassing van het generieke toezichtinstrumentarium bij het niet nakomen van de verplichting van de bij de Slimme combinatie betrokken overheden om de maatregelen uit het maatregelenpakket uit te voeren, hadden niet alle deelnemers evenveel fiducia.

Sheet 9

- Waarom eigenlijk de veiligheidsregio's betrekken in de juridische voorziening voor slimme combinaties? Ze hebben wel taken en kennis. Ze kunnen ook meepraten over waterveiligheid, maar ze hebben geen bevoegdheden. Ook los van de Slimme combinatie hebben zij al beleidsdoelstellingen ten aanzien van rampenbestrijding. Wat gaan ze dan extra doen? En hoe geloofwaardig is dat en hoe is dat dan te meten?

Bijlage A: Powerpointpresentatie Ton Lavrijsen



Introductie van het onderzoek

- Nieuwe waterveiligheidsbeleid
- Meerlaagse veiligheid en slimme combinaties
- Juridische dilemma's slimme combinaties
- Onderzoeksopdracht UU

Vernieuwing waterveiligheidsbeleid

- Deltaprogramma: Actualisatie waterveiligheid
- Nieuwe waterveiligheidsbeleid is gericht op:
 - Iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, kan rekenen op ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar.
 - Meer bescherming voor plaatsen waar:
 - grote groepen dodelijke slachtoffers kunnen vallen,
 - grote economische schade of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.
- Doelen bereiken door het risico op overstromingen te beperken

Meerlaagse veiligheid

- Overstromingsrisico wordt bepaald door:
 - de kans op een overstroming; en
 - de gevolgen van een overstroming.
- Kansbeperking blijft belangrijkste pijler



Meerlaagse veiligheid

= veiligheid in 3 lagen

- Laag 1: Voorkomen van overstromingen door dijken, duinen en stormvloedkeringen (kansbeperking)
- Laag 2: Ruimtelijke ordening achter de dijk, waardoor -in geval van een overstroming- de gevolgen beperkt zijn (gevolgbeperking)
- Laag 3: Rampenbeheersing bij overstromingen om gevolgen te beperken (gevolgbeperking)



Wettelijk stelsel: Kansbeperking

- Wettelijk stelsel (Waterwet) gericht op zorg voor de waterkering (laag 1):
 - Kern van het stelsel= Normen voor primaire waterkeringen
 - De beheerders van de waterkeringen hebben zorgplicht voor waterkeringen;
 - De beheerder heeft wettelijke instrumenten om keringen te beschermen, aan te leggen en te verbeteren;
 - Rapportageverplichting over de veiligheid;
 - Toezicht op de primaire keringen bij IenM;
 - Bekostiging van versterkingsmaatregelen (subsidie).

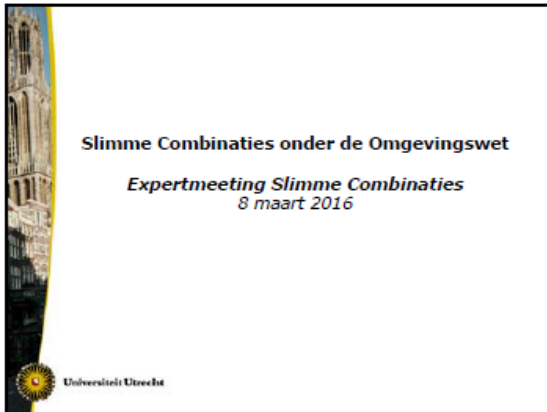




Onderzoeksopdracht

- (Wettelijke) voorziening voor slimme combinaties:
 - Waarborgen voor waterveiligheid
 - Passen binnen de Omgevingswet
 - Eisen of normen stellen aan maatregelen in laag 2 en 3
 - Bestuursorga(a)n(en) verantwoordelijk voor de maatregelen in laag 2 en 3
 - Monitoring en rapportage
 - Toezicht op maatregelen in laag 2 en 3
- Randvoorwaarde: Geen herverdeling van wettelijke taken en verantwoordelijkheden

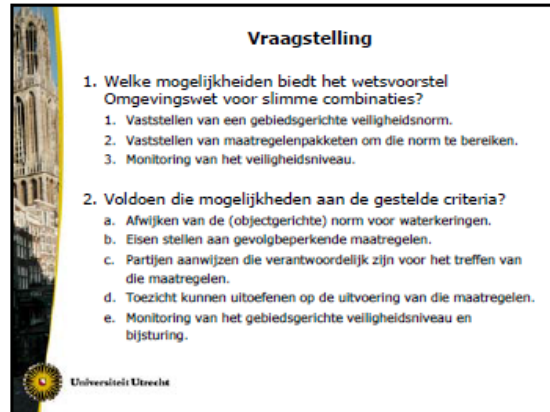
Bijlage B: Powerpointpresentatie Daan Korsse



Slimme Combinaties onder de Omgevingswet

*Expertmeeting Slimme Combinaties
8 maart 2016*

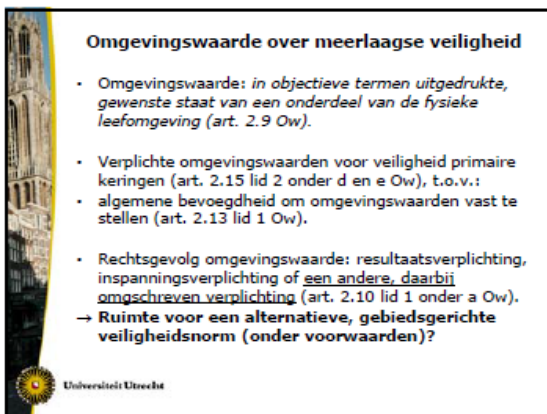
Universiteit Utrecht



Vraagstelling

- Welke mogelijkheden biedt het wetsvoorstel Omgevingswet voor slimme combinaties?
 - Vaststellen van een gebiedsgerichte veiligheidsnorm.
 - Vaststellen van maatregelenpakketten om die norm te bereiken.
 - Monitoring van het veiligheidsniveau.
- Voldoen die mogelijkheden aan de gestelde criteria?
 - Afwijken van de (objectgerichte) norm voor waterkeringen.
 - Eisen stellen aan gevolgbeperkende maatregelen.
 - Partijen aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor het treffen van die maatregelen.
 - Toezicht kunnen uitoefenen op de uitvoering van die maatregelen.
 - Monitoring van het gebiedsgerichte veiligheidsniveau en bijsturing.

Universiteit Utrecht

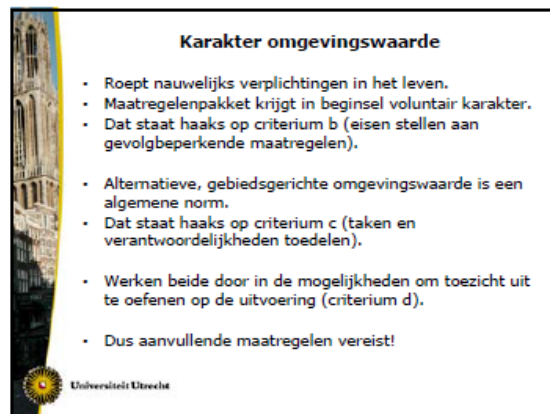


Omgevingswaarde over meerlagse veiligheid

- Omgevingswaarde: *in objectieve termen uitgedrukte, gewenste staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving (art. 2.9 Ow).*
- Verplichte omgevingswaarden voor veiligheid primaire keringsen (art. 2.15 lid 2 onder d en e Ow), t.o.v.:
 - algemene bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen (art. 2.13 lid 1 Ow).
- Rechtsgevolg omgevingswaarde: resultaatverplichting, inspanningsverplichting of een andere, daarbij omschreven verplichting (art. 2.10 lid 1 onder a Ow).

→ **Ruimte voor een alternatieve, gebiedsgerichte veiligheidsnorm (onder voorwaarden)?**

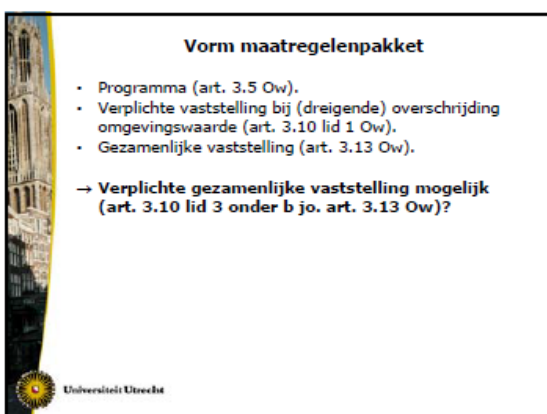
Universiteit Utrecht



Karakter omgevingswaarde

- Roept nauwelijks verplichtingen in het leven.
- Maatregelenpakket krijgt in beginsel voluntair karakter.
- Dat staat haaks op criterium b (eisen stellen aan gevolgbeperkende maatregelen).
- Alternatieve, gebiedsgerichte omgevingswaarde is een algemene norm.
- Dat staat haaks op criterium c (taken en verantwoordelijkheden toedelen).
- Werken beide door in de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op de uitvoering (criterium d).
- Dus aanvullende maatregelen vereist!

Universiteit Utrecht

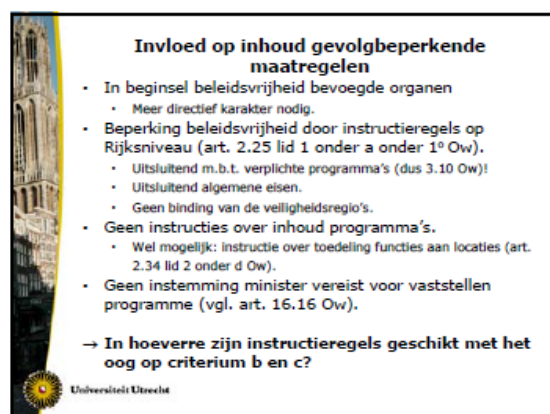


Vorm maatregelenpakket

- Programma (art. 3.5 Ow).
- Verplichte vaststelling bij (dreigende) overschrijding omgevingswaarde (art. 3.10 lid 1 Ow).
- Gezamenlijke vaststelling (art. 3.13 Ow).

→ **Verplichte gezamenlijke vaststelling mogelijk (art. 3.10 lid 3 onder b jo. art. 3.13 Ow)?**

Universiteit Utrecht



Invloed op inhoud gevolgbeperkende maatregelen

- In beginsel beleidsvrijheid bevoegde organen
 - Meer directief karakter nodig.
- Beperking beleidsvrijheid door instructieregels op Rijksniveau (art. 2.25 lid 1 onder a onder 1^o Ow).
 - Uitsluitend m.b.t. verplichte programma's (dus 3.10 Ow)!
 - Uitsluitend algemene eisen.
 - Geen binding van de veiligheidsregio's.
- Geen instructies over inhoud programma's.
 - Wel mogelijk: instructie over toedeling functies aan locaties (art. 2.34 lid 2 onder d Ow).
- Geen instemming minister vereist voor vaststellen programme (vgl. art. 16.16 Ow).

→ **In hoeverre zijn instructieregels geschikt met het oog op criterium b en c?**

Universiteit Utrecht



Controle op uitvoering maatregelenpakket

- Uitvoeringsverplichting programma kan bij amvb worden opgelegd (art. 3.12 Ow).
- Toezicht op de uitvoering via generiek toezicht (taakverwaarlozingsregeling Gemeentewet).
- T.a.v. gevolgbeperkende maatregelen in beginsel dus in handen van GS.

→ **Moet het interbestuurlijk toezicht naar I&M / de ILT worden getild?**

Monitoring van meerlaagse veiligheid

- Monitoring verplicht na vaststelling omgevingswaarde (art. 20.1 Ow).
- Art. 20.2 Ow: bij amvb aanwijzing van:
 - Methode van monitoring.
 - Bestuursorgaan of andere instantie die met monitoring is belast.
- Verplichting om programma te wijzigen als niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan (art. 3.11 Ow).

Veiligheidsregio's en omgevingswaarden

- Veiligheidsregio's functioneren op basis van de Wet veiligheidsregio's.
- Beperkte mogelijkheden aansturing veiligheidsregio's.
 - In handen van (minister van) V&J.
 - Landelijke doelstellingen rampenbestrijding en crisisbeheersing.
 - Algemeen toezicht door Inspectie V&J.
 - Uiterste geval: aanwijzing CvdK.
- In beginsel geen gebondenheid Omgevingswet.
- Geen concrete eisen mogelijke aan medewerking Slimme Combinatie.
- **Is het mogelijk om in de Omgevingswet te bepalen dat de veiligheidsregio's taken kunnen worden opgedragen ter uitvoering van een Slimme Combinatie (art. 134 lid 2 Grondwet)?**