

Tilburg University

Verdrogingsbestrijding en vernattingssschade

Verschuuren, J.M.; de Putter, P.J.; van der Vlies, J.

Published in:
Het waterschap

Publication date:
1995

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J. M., de Putter, P. J., & van der Vlies, J. (1995). Verdrogingsbestrijding en vernattingssschade. *Het waterschap*, 80(13), 486-494.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Verdrogingsbestrijding en vernattings schade

door mr. Peter de Putter, mr. Jonathan Verschuuren en dr. Jaap van der Vlies*

Als gevolg van een aantal bestaande bestuurlijk-juridische knelpunten en onduidelijkheden, loopt de verdrogingsbestrijding in Nederland vertraging op. Op bestrijding van verdroging gerichte herstelmaatregelen in of in de nabijheid van een verdroogd natuurgebied kunnen namelijk tot gevolg hebben dat in een strook (landbouw-)gebied rondom het natuurgebied grond- en oppervlaktewaterpeilen stijgen. Voor individuele agrariërs kan deze 'vernating' tot schade aanleiding geven: zogenoemde vernattings schade.

In de praktijk is er behoefte aan duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen in het geval er vernattings schade optreedt. Door de verschillende wettelijke regelingen die naast elkaar van toepassing (kunnen) zijn, kan het voorkomen dat gewenste maatregelen voor een natuurgebied niet worden genomen. Onduidelijk is immers wie eventuele schadeclaims moet betalen. Om de impasse die hierdoor kan ontstaan op te lossen heeft KPMG Milieu, in samenwerking met het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant, onderzocht hoe omgegaan zou moeten worden met de financiële gevolgen van bij verdrogingsbestrijding optredende landbouwschade. Het bestaande bestuurlijk-juridische kader gold hierbij als randvoorwaarde voor het onderzoek.

In dit artikel wordt in eerste instantie ingegaan op de bestaande bestuurlijk-juridische mogelijkheden om de gevolgen van de verdroging (zoveel mogelijk) ongedaan te maken. Een beschrijving hiervan maakt duidelijk dat het verdrogingsprobleem zich niet laat oplossen binnen één beleidsveld of op één bestuursniveau. Voor de beschrijving maken wij onderscheid tussen het instrument van de planvorming enerzijds en het overige instrumentarium anderzijds. De mogelijkheden worden onderzocht voor een aantal terreinen: de waterhuishouding, het milieubeheer, de ruimtelijke ordening en het natuurbeheer. Vervolgens staat de vraag centraal langs welke weg eventuele vernattings schade het beste kan worden gecompenseerd. Hoe uiteindelijk concreet invulling kan worden gegeven aan de ge-

zamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen bij een anti-verdrogingsproject komt aan het einde van dit artikel aan bod. Een aantal conclusies rondt deze bijdrage af.

Planvorming

Tussen de terreinen waterhuishouding, milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer bestaat een nauwe (fysieke) samenhang. Maatregelen op het ene gebied kunnen van invloed zijn op één of meer van de andere gebieden. Een goede en doelmatige afstemming en coördinatie is dan ook onmisbaar. Het instrument bij uitstek dat hier goede diensten kan bewijzen is planvorming. Het maakt een zorgvuldige belangenafweging niet alleen mogelijk binnen de afzonderlijke sporen, maar vooral ook daartussen. Zo is planvorming bijvoorbeeld een belangrijk beleidsinstrument om het waterhuishoudingsbeleid van, maar ook tussen, de verschillende bestuursorganen vorm te geven.

In het kader van het Nationaal Onderzoeksprogramma Verdroging is een onderzoeksproject gewijd aan de vraag hoe om te gaan met mogelijk optredende vernattings schade voor de landbouw als gevolg van verdrogingsbestrijding. De vraagstelling voor het onderzoek is in nauwe samenwerking tussen de Ministeries van LNV en V&W en de Unie van Waterschappen uitgewerkt. Het onderzoek is uitgevoerd door KPMG Milieu in samenwerking met het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant en begeleid door een begeleidingscommissie, waarin alle betrokken overheden waren vertegenwoordigd. Deze begeleidingscommissie heeft ingestemd met het rapport. Onderstaand artikel geeft een samenvatting van het eindrapport, getiteld 'Vernattings schade als gevolg van verdrogingsbestrijding: een bestuurlijk-juridische analyse' (Den Haag, maart 1995). Het rapport is voor een bedrag van f 17,50 te bestellen bij de firma Hageman Verpakkers, Postbus 281, 2700 AG Zoetermeer, fax: 079-613927.

In beginsel voorziet de bestaande planstructuur voor een belangrijk deel in een goede afstemming en coördinatie. Zo vindt de afstemming tussen de diverse plannen van de verschillende terreinen hoofdzakelijk plaats via het zogenaamde 'haasje over springen'. Concreet betekent dit dat steeds wanneer een specifiek beleidsplan wordt vastgesteld of herzien, daarin wordt aangegeven wat de gevolgen daarvan zijn voor het beleid, respectievelijk de beleidsplannen, op de andere terreinen. Echter, doordat de plannen op veel punten juist verschillen vertonen is 'haasje over springen' eigenlijk een discutabel afstemmingsmiddel. De bezwaren die er van uitgaan hebben een aantal provincies er dan ook toe gebracht hun streekplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan gelijktijdig vast te stellen. Deze praktijk valt zeker toe te juichen: de bestuurlijke verhoudingen in een regio hoeven geen belemmering te vormen eventuele afstemmings- en coördinatieproblemen op te lossen.

Een goed overleg- en samenwerkingsklimaat in de regio is dus een eerste vereiste. Door in een vroeg stadium met elkaar in overleg te treden, kunnen potentiële problemen worden voorkomen c.q. op tijd worden gesignaleerd. Door het voeren van overleg, zowel op strategisch als op operationeel niveau, kan een meer integrale benadering door het bestuur worden gevolgd. Toegekende functies in het ene plan voor een bepaald gebied zouden dan ook per definitie teruggevonden moeten kunnen worden

* Mr. Peter de Putter en dr. Jaap van der Vlies zijn werkzaam als adviseur, respectievelijk senior-adviseur bij KPMG Milieu in Den Haag. Mr. Jonathan Verschuuren is als universitair hoofddocent bestuursrecht verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant.

in een ander plan dat op hetzelfde gebied betrekking heeft. Hoe in geval van anti-verdrogingsprojecten op uitvoerend niveau aan de samenwerking vorm kan worden gegeven is onderwerp van het vervolg van dit artikel.

Instrumenten en verantwoordelijkheden

Er zijn naast planvorming in beginsel voldoende andere juridische (en financiële) instrumenten beschikbaar om uitvoering te kunnen geven aan het anti-verdro-

gingsbeleid. De instrumenten zijn echter over verschillende overheden verspreid. In het uitgevoerde onderzoek is een inventarisatie en analyse gegeven van deze instrumenten. De conclusie hierbij is dat elk van de sporen water, milieu, ruimtelijke ordening en natuur over instrumenten beschikt die de gevolgen van de verdroging kunnen beperken of ongedaan kunnen maken. Per verdrogingsgebied zal bekeken moeten worden welke instrumenten het best ingezet kunnen worden. Elk gebied (en niet te vergeten: de bestuurlijk-juridische constellatie terzake) is

immers uniek en vraagt om een andere benadering.

Voor zover het om het (beheers-)instrumentarium voor de waterhuishouding gaat, kan worden aangesloten bij de grondwaterstandbeïnvloedende activiteiten: grondwateronttrekkingen en -infiltraties, ontwatering van gronden en oppervlaktewaterbeheer. Voor de regulering van deze activiteiten kent het waterhuishoudkundige spoor de Grondwaterwet (GWW) en de Wet op de waterhuishouding (WWH). De mogelijkheden om grondwateronttrekkingen te reguleren - met name via registratie en vergunningverlening - kunnen worden aangewend om diezelfde onttrekkingen te beperken c.q. stop te zetten.

Naast grondwaterbeheer kan oppervlaktewaterbeheer eveneens van invloed zijn op de stand van het grondwater. De WWH onderscheidt een aantal beheersinstrumenten, waarbij vooral gewezen moet worden op de mogelijkheden van vergunningverlening, registratie en peilbeheer. Voor het reguleren van drainages biedt de WWH-vergunning goede aanknopingspunten. Registratie kan onder andere gebruikt worden om het verdrogingsprobleem te kwantificeren c.q. te monitoren. De meeste effecten zijn echter te verwachten van peilverhogingen. Peilbeheer kan steeds vaker effectief worden ingezet, zonder dat er direct van schade sprake hoeft te zijn. De rek die het oppervlaktewaterbeheer biedt zou door de waterschappen (nog beter) benut kunnen worden.

Voor een aantal verdrogingsgebieden kan onder omstandigheden een beroep worden gedaan op het instrumentarium van het milieubeheer. De Wet milieubeheer (Wm) biedt in de eerste plaats de mogelijkheid van de gebiedsaanwijzing. Verder is een aantal (geplande) activiteiten dat van invloed is op het kwantitatieve waterbeheer aangewezen als m.e.r.-plichtig. In de praktijk echter zal niet in alle gevallen van het door de milieuwetgeving ter beschikking gesteld instrumentarium gebruik kunnen worden gemaakt.

Op het terrein van de ruimtelijke ordening geeft met name het gemeentelijk bestemmingsplan goede aanknopingspunten voor het voeren van een op verdrogingbestrijding gericht beleid. Het is mogelijk in een bestemmingsplan voor-



Foto: Paul Mellaart



Foto: Stegeman.

schriften op te nemen ter bescherming van omliggende bestemmingen. Wel moet er daarbij een dusdanige differentiatie in de bestemmingskeuze bestaan dat rekening wordt gehouden met alle relevante belangen (zoals landbouw- en natuurbelangen). In de praktijk verdient het dan ook aanbeveling te kiezen voor bestemmingen zoals 'agrarisches gebied met natuurwetenschappelijke (of landschapelijke) waarden' of 'natuurwetenschappelijk gebied met agrarisch medegebruik'. Dergelijke 'mengbestemmingen' zijn toelaatbaar en hebben voor agrariërs respectievelijk natuurbeheerder tot gevolg dat in de betreffende gebieden ook rekening gehouden moet worden met het belang van natuur respectievelijk landbouw.

Bij de keuze van een bestemming kan zelfs al rekening worden gehouden met de toekomstige functie van een gebied als natuurontwikkelingsgebied. Van deze mogelijkheid zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden voor een natuurgebied waarin nog een klein aantal agrariërs zijn onderneming heeft. Het is ook mogelijk bij de keuze van de bestemming rekening te houden met de uitstraling van het betreffende gebied op buiten het plangebied gelegen natuurterreinen, bijvoorbeeld door een bestemmingsomschrijving als 'agrarisches gebied met bufferfunctie voor aangrenzend natuur-

gebied. De bestemming kan zo gekozen worden dat activiteiten die leiden tot grondwaterpeilverhogingen in het natuurgebied, maar ook daarbuiten (in de bufferzones) mogelijk worden gemaakt.

Een bestemming kan onder bepaalde voorwaarden ook worden gewijzigd. Het is bijvoorbeeld mogelijk op basis van de wijzigingsbevoegdheid een bufferfunctie in het bestemmingsplan op te nemen. Ook kan de bestemming landbouw gewijzigd worden in een natuurbestemming. Beide voorbeelden passen prima in de verdrogingsproblematiek. Met name buffergebieden kunnen een oplossing bieden voor aangrenzende, soms conflicterende bestemmingen.

De conclusie is dan ook dat het bestemmingsplan goede mogelijkheden biedt (verdrogingsgevoelige) natuurgebieden zoveel mogelijk te beschermen. In de praktijk echter wordt in bestemmingsplannen nog niet altijd invulling gegeven aan veranderde inzichten en ontwikkelingen. De mogelijkheden die het juridisch bindende bestemmingsplan biedt kunnen teniet worden gedaan door de zware juridische procedure die gevolgd moet worden. Mede hierdoor wordt aan de herzieningsplicht van bestemmingsplannen vaak niet voldaan, als gevolg waarvan er nog steeds veel sterk verouderde plannen in omloop zijn. Een andere belangrijke

factor wordt gevormd door de vrees van gemeenten voor schadeclaims. De jurisprudentie van de laatste jaren vertoont echter een voorzichtige tendens vaker in het voordeel van natuur- en milieubelangen te beslissen: aan het belang van de bescherming van het milieu wordt langzaam maar zeker een steeds groter gewicht toegekend.

De belangrijkste relevante instrumenten voor uitvoering van het natuurbeheer, die van toepassing kunnen zijn, zijn neergelegd in de Natuurbeschermingswet (Nbw). Het betreft dan in de eerste plaats de mogelijkheid van de aanwijzing als (staats-)natuurmonument. Aan een aanwijzing is een aantal rechtsgevolgen verbonden. In de eerste plaats is het een ieder verboden zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor het natuurmonument (art. 12 Nbw). Met de aanwijzing ontstaat het vergunningvereiste dus van rechtswege. Het vergunningvereiste van art. 12 geldt behalve voor handelingen binnen het aangewezen gebied ook voor handelingen die buiten het natuurmonument worden verricht en hiervoor schadelijk zijn (zogenaamde 'externe werking'). Ook wanneer er voor een betreffende handeling een vergunning op basis van een andere wet is verleend - denk aan een GWW-vergunning voor grondwateronttrekkingen of een aanlegvergunning voor (uitbreiding

van) een drainagesysteem - kunnen er redenen zijn voor een Nbw-vergunning. Ook voor peilveranderingen, geregeld in een peilbesluit, kan een Nbw-vergunning geëist worden. Met andere woorden: als er negatieve effecten voor het aangewezen natuurmonument (te verwachten) zijn, is een Nbw-vergunning vereist. Een tweede (mogelijk) rechtsgevolg van de aanwijzing is het beheersplan: de minister van LNV kan in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker voor een beschermd natuurmonument of een deel daarvan een beheersplan vaststellen, dat het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis ten doel heeft (art. 14 Nbw). Voor handelingen voorzien in het beheersplan is geen vergunning meer vereist (art. 12, derde lid Nbw). Deze om-

voor zijn neergelegd in de Regeling beheersovereenkomsten 1993.

Tot slot speelt binnen het kader van het natuurbeheer de verwerving (aankoop) van natuurterreinen een belangrijke rol ter verwezenlijking van natuurontwikkeling c.q. de realisering van de Ecologische hoofdstructuur (Natuurbeleidsplan). De verwerving gebeurt voor een deel door het Rijk zelf en vindt veelal plaats binnen landinrichtingsprojecten. Voor de verwerving bestaat overigens een grote afhankelijkheid van de bereidheid van de grondeigenaren tot verkoop.

Ook financiële instrumenten kunnen (soms) worden ingezet in de strijd tegen de verdroging. Behalve aan diverse subsidie- en stimuleringsregelingen (zoals de

GEBEVE-regeling) moet hierbij vooral worden gedacht aan de mogelijkheden van de provinciale grondwaterheffing, de Wet belastingen op milieugrondslag, de waterschapsomslag en de mogelijkheden binnen het kader van de landinrichting.

Vernattingsshade

Hiervoor is ingegaan op de vraag hoe de verdroging zelf kan worden aangepakt. Immers, een brongerichte aanpak verdient nog altijd de voorkeur: voorkomen is ook hier beter dan genezen. Er dient echter ook te worden stilgestaan bij de vraag wat, binnen het bestaande bestuurlijk-juridisch instrumentarium, de compensatiemogelijkheden zijn wanneer de inzet van genoemde instrumenten tot gevolg heeft dat er voor bepaalde individuen (agrariërs) onaanvaardbare vernattingsshade optreedt c.q. dreigt op te treden. Zoals eerder vermeld lopen herstelprojecten in de praktijk vertraging op vanwege de onduidelijkheid over de bestuurlijk-juridische verantwoordelijkheden. Doordat verschillende regelingen naast elkaar van toepassing kunnen zijn kan de ongewenste situatie ontstaan dat projecten stagneren, omdat noodzakelijke maatregelen niet worden genomen.

Een belangrijk uitgangspunt dat geldt bij de beoordeling van de vraag langs welke weg het beste met vernattingsshade kan worden omgegaan, is dat op voorhand duidelijkheid wordt geschapen richting de agrariërs die (mogelijkerwijs) schade



Foto's: Stegeman.

standigheid kan een stimulans zijn om tot een beheersplan te komen. Het Relatienotabeleid, daterend uit 1975, staat voor de instandhouding en het beheer van de, uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Het uitgangspunt hier is dat boeren op vrijwillige basis, zij het tegen vergoeding, hun bedrijfsvoering mede richten op natuur- en landschapsbehoud. Het daarvoor ontwikkelde instrument is de beheersovereenkomst. De Minister van LNV kan vergoedingen verlenen voor het richten of mederichten van de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven op het beheer van natuur en landschap. Nadere regels hier-



zullen lijden. Voorkómen moet worden dat agrariërs niet bereid zijn mee te werken aan anti-verdrogingsprojecten, omdat die eerdergenoemde duidelijkheid ontbreekt. Hun medewerking is essentieel. Er moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat besluiten van de overheid worden aangevochten. De verdrogingsbestrijding vraagt om een snelle aanpak, waarbij geen tijd is voor conflicten die voor de rechter moeten worden uitgevochten. Het is dan ook noodzakelijk dat voorafgaand aan het besluit tot het uitvoeren van een verdrogingsproject duidelijk wordt aangegeven op welke wijze met eventuele vernattings schade wordt omgegaan. Een duidelijke schadevergoedingsregeling kan het draagvlak voor herstelprojecten vergroten en er toe bijdragen dat snel tot actie kan worden overgegaan.

Die duidelijkheid is niet alleen noodzakelijk, maar zelfs wettelijk vereist: art. 3:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat aan ieder overheidsopreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf dient te gaan. Indien hierdoor uiteindelijk toch voor enkelen onevenredige schade dreigt op te treden c.q. op zal treden kan deze onevenredigheid worden weggenomen door het vergoeden van de schade. Een juiste belangenafweging (en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) vereist dan ook dat in de besluitvormingsprocedure voorzien wordt in een schadevergoedingsregeling.

Het is daarbij van belang dat verschillende schadesituaties onderscheiden worden. De verschillen kunnen namelijk van invloed zijn op de bestaande verantwoordelijkheden en de gevolgen daarvan op het juridische en financiële vlak. De situaties die in het onderzoek zijn onderscheiden zijn enerzijds de voorzienbare en anderzijds de onvoorzienbare schade.

Voorzienbare vernattings schade

Voorafgaand aan de uitvoering van een anti-verdrogingsproject kan in de meeste gevallen al een vrij nauwkeurige inschatting worden gemaakt omtrent de vraag welke landbouwpercelen in ieder geval door vernattings schade getroffen zullen worden, indien geen aanvullende of compenserende maatregelen worden getroffen. Het is de schade die het voorzienbare gevolg is van de inzet van (door partijen overeengekomen) instrumenten. Deze

voorzienbare schade zal zowel technisch en eventueel (aanvullend) financieel gecompenseerd moeten worden.

In eerste instantie zal - mede ingevolge art. 3:4 Awb - de potentiële (voorzienbare) schade zoveel mogelijk voorkomen/gecompenseerd moeten worden door het treffen van technische (infrastructurele) maatregelen, bijvoorbeeld door extra drainage (de aard van de maatregelen kan per project verschillen). Met technische compensatie wordt feitelijk bereikt dat er geen vernattings schade optreedt. Immers: de infrastructurale maatregelen die binnen het kader van een herstelproject worden getroffen zijn juist bedoeld om vernattings schade te voorkomen. In de praktijk vallen de kosten van de technische maatregelen in de totale projectkosten.

Ondanks het treffen van technische maatregelen kan het zijn dat er aanvullend financiële compensatie vereist is. Immers: niet alle schade zal redelijkerwijs met

technische maatregelen kunnen worden voorkomen. De schade openbaart zich hier dus wel, maar wordt door het vooraf aanbieden van een schadevergoeding gecompenseerd. Ook als het om de (aanvullend) financiële compensatie voor voorzienbare schade gaat, verdient het de voorkeur deze op dezelfde wijze te behandelen als de technische compensatie. De voorzienbare schade zou dan naar onze mening ook in zijn geheel tot de 'normale' projectkosten gerekend moeten worden. Door hiervoor te kiezen, wordt uitdrukking gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die alle betrokken partijen aanvaarden wanneer het om de verdrogingsbestrijding gaat. De verdrogingsbestrijding is een activiteit die alle (maatschappelijke) partijen aangaat. Voor een collectief probleem moet een collectieve oplossing worden gezocht. Het spreekt dan ook voor zich dat zoveel mogelijk gezocht wordt naar mogelijkheden van collectieve financiering.

Door de voorzienbare schade mee te nemen als onderdeel van de totale projectkosten kan een momenteel in de praktijk optredend bestuurlijk probleem wor-

Foto: Zwaneveld.



den weggenomen. Thans komt het voor dat noodzakelijke maatregelen niet worden genomen omdat (de vrees bestaat dat) schadeclaims te eenzijdig bij één partij komen te liggen. Voorkomen moet worden dat een overheidsorgaan niet van zijn mogelijkheden gebruik maakt om de hem beschikbare instrumenten in te zetten, enkel en alleen omdat de schadeclaims die daarvan uit kunnen gaan geheel door diezelfde partij betaald moeten worden.

Nu is het aanvaarden van een gezamenlijke (ook financiële) verantwoordelijkheid één ding, het komen tot een voor iedereen acceptabele verdeelsleutel is heel wat anders. Het is vanaf deze plaats niet mogelijk te beoordelen in hoeverre en in welke mate partijen bereid zijn medefinancier te worden. In zekere zin zal hiervoor een onderhandelingsproces tussen alle betrokken publiek- en privaatrechtelijke partijen moeten worden gestart. Het resultaat van dit proces kan in het op te stellen herstelplan voor een natuurgebied worden vastgelegd (zie verderop in dit artikel).



Foto: Stegeman.

Voor zover het om de bijdrage van het Rijk gaat zal, afgezien van de financiering van het Rijk in landinrichtingsprojecten die mede tot doel hebben het verdrogingsprobleem aan te pakken, de GEBEVE-regeling de voornaamste bron van financiering vormen. De vergoedingen voor voorzienbare schade kunnen via deze regeling gecompenseerd worden. De bijdrageregeling is van kracht tot en met 1998 en voorziet in een bedrag van 96 miljoen gulden. Voor de periode ná 1998 zal dan moeten worden bezien of de bijdrageregeling verlengd moet worden, dan wel of er anderszins een voorziening moet worden getroffen. De mogelijkheid bestaat immers dat zonder een extra (financiële) inspanning van het Rijk herstelprojecten zullen stagneren. Of en in welke mate dit 'gevaar' optreedt zal op den duur moeten worden geëvalueerd. Daarbij zal moeten worden afgewacht of schadevergoedingen aanleiding geven tot een budgetverhoging van de GEBEVE-regeling.

Het verdient sterk de voorkeur om vooraf in één keer de totale op te treden schade te vergoeden (afkoopsom-constructie). Hierbij moet wel worden bedacht dat de schade zich over meerdere jaren voor zal doen. Met dit aspect kan worden rekening gehouden door bijvoorbeeld te kiezen voor een systeem waarbij de schade gekapitaliseerd wordt over een periode van bijvoorbeeld tien jaar. Wanneer niet voor een afkoopconstructie gekozen wordt, is het gevaar aanwezig dat er een open-einde regeling gecreëerd wordt. Het alternatief is immers dat periodiek (bijvoorbeeld: jaarlijks) de schade opnieuw vastgesteld moet worden. Bijkomend bezwaar van deze constructie is dat het een verhoging van de administratieve lasten

met zich zal brengen. Elk jaar weer moet de schade dan getaxeerd worden. Maar ook de agrariër ziet zich elk jaar weer geconfronteerd met het schadevraagstuk. Voor alle partijen lijkt het, ons inziens, dan ook het beste dat vooraf in één keer alle onevenredige schade wordt vergoed.

Tot slot moet hier worden aangetekend dat de afspraken met betrekking tot de voorzienbare schade de mogelijkheden voor een agrariër onverlet laten alsnog een beroep te doen op de wettelijke mogelijkheden om de schade vergoed te krijgen. Echter, door het ontwikkelen van een breed gedragen schadevergoedingsregeling voor voorzienbare schade zullen dergelijke acties nauwelijks vóórkomen.

Onvoorzienbare vernattingschade

In uitzonderingsgevallen is het denkbaar dat schade ontstaat waarmee vooraf om welke reden(en) dan ook geen rekening kon worden gehouden. Dit is de onvoorzienbare schade die op zou kunnen treden gedurende en na afloop van een verdrogingsproject. De omvang van de onvoorzienbare schade zal overigens wel marginaal zijn vergeleken met de voorzienbare schade. In bestaande praktijkgevallen blijkt men in staat vooraf nauwkeurig aan te geven waar en in welke mate vernattingschade op zal treden.

De onvoorzienbare schade als zodanig kan, in tegenstelling tot de vergoedingen voor de voorzienbare schade, niet uit de projectkosten worden gefinancierd. Essentieel is immers dat vooraf duidelijkheid bestaat over de hoogte van de totale



projectkosten. Die duidelijkheid kan over de onvoorzienbare schade niet gegeven worden. Onzeker is namelijk of en, zo ja, wanneer en in welke mate de schade zich voor zal doen.

Voor gevallen van onvoorzienbare vernattingschade kan het beste worden aangesloten bij de wettelijke schadevergoedingsregelingen. Eventuele schadeclaims die mogelijk (na verloop van tijd) worden ingediend worden dan ook beoordeeld (en eventueel betaald) door die partij die met de claim geconfronteerd wordt. Niettemin zal vooraf inzicht geboden moeten worden in de wettelijke mogelijkheden voor agrariërs eventuele onvoorzienbare schade te verhalen. Aldus kan het draagvlak voor de uitvoering van herstelprojecten verder worden vergroot. Wij willen er hier nogmaals op wijzen dat voorkómen moet worden dat onduidelijkheid over deze vorm van schade een herstelproject frustreert.

Foto: Stegeman.

Uitgangspunt bij de financiële compensatie voor onvoorzienbare schade is steeds dat eerst bekeken wordt welke maatregel (instrument) de vernattingschade veroorzaakt heeft (per casus zal dit kunnen verschillen). Vervolgens is dan de vraag of aan de inzet van die instrumenten een specifieke schadevergoedingsregeling is gekoppeld, zoals de regeling van art. 40-41 van de Wet op de Waterhuishouding of art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zo ja, dan is daarmee de juridische en financiële verantwoordelijkheid aangegeven. Zo nee, dan zal een algemene vorm van compensatie uitkomst kunnen bieden.

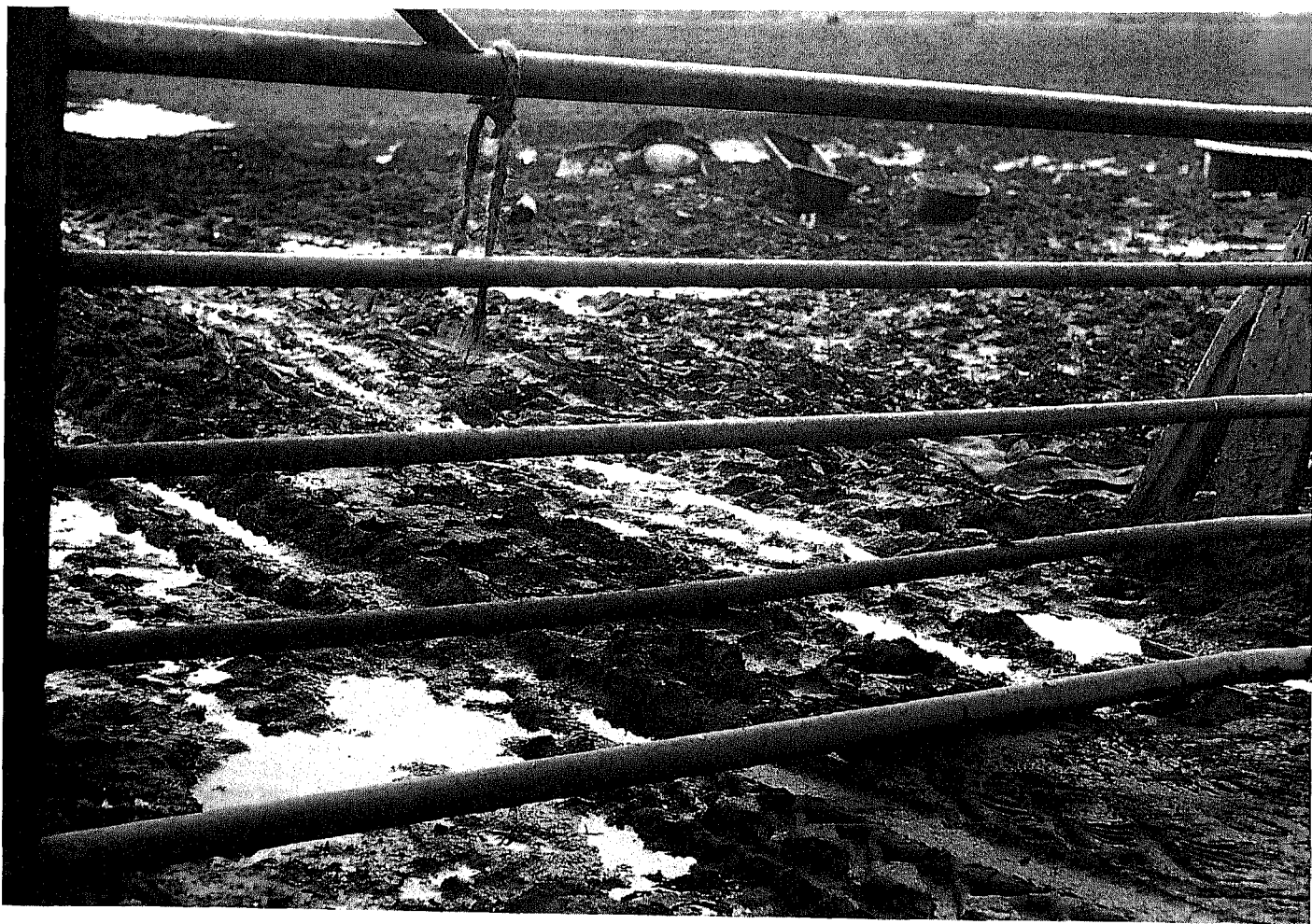
Waardering van de vernattingschade

Het vaststellen van de omvang van de te vergoeden vernattingschade vindt plaats door waardering. Elk geval van voorzienbare of onvoorzienbare vernattingschade is te herleiden tot zuivere vermo-

gensschade en/of zaakschade en kan als zodanig gewaardeerd worden. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de zuivere vermogensschade. Concreet kan daarbij worden gedacht aan waardevermindering van de grond, verminderde gewasopbrengsten en gederfde arbeidsinkomsten.

Buiten de waardering van de schade zelf is er een aantal factoren dat tot een vermindering van schadevergoeding kan leiden, zoals onzorgvuldig gedrag, waardoor mogelijk meer schade ontstaat dan nodig was geweest. Ook wanneer de schadeveroorzakende gebeurtenis voor één en dezelfde persoon naast nadeel tevens voordeel oplevert, spreekt het voor zich dat de waarde van dit voordeel met de schadevergoeding wordt verrekend.

Behalve de vraag hoe schade gewaardeerd wordt, is het tevens belangrijk te beslissen over de vraag wie de schade vaststelt. Ten aanzien van dit aspect is ook hier het onderscheid te hanteren tus-



sen voorzienbare en onvoorzienbare schade. Voor wat betreft de voorzienbare schade geldt dat hierbij voor een belangrijk deel kan worden aangesloten bij al bestaande praktijkervaringen (modelberekeningen). Indien en voor zover de huidige praktijk op dit punt tekortschiet, zullen partijen in overleg tot een waardering van de omvang van de schade moeten komen. Voor onvoorzienbare schade is eerder gesteld dat wordt aangesloten bij de wettelijke schadevergoedingsmogelijkheden. De schade zal, afhankelijk van de te volgen regeling, worden begroot door het overheidsorgaan dat met de schadeclaim geconfronteerd wordt, dan wel door de rechter.

Aanpak herstelprojecten: het herstelplan

Het verdrogingsprobleem zal op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen moeten worden aangepakt. Tot de betrokken partijen moeten daarbij niet alleen de overheidsorganen worden gerekend. Alle belanghebbenden - de overheidsorganisaties, de agrariërs, de drinkwaterleidingbedrijven, de terreinbeheerders en de natuur- en milieu-organisaties - dienen bij het werken aan oplossingen betrokken te worden. Essentieel voor een goede effectuering van de overeenkomst is dat er een sfeer van constructieve samenwerking gecreëerd wordt: de afspraken moeten door een ieder gedragen worden. Hiermee kan de kans op conflicten en/of 'breuken' (in de toekomst) zoveel mogelijk worden gereduceerd.

De afspraken kunnen worden vastgelegd in een, per verdrogingsgebied op te stellen en uit te voeren herstelplan. Hoofddoel van het herstelplan is de gevolgen van de verdroging voor een specifiek natuurgebied zoveel mogelijk ongedaan te maken om aldus een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan de nationale verdrogingsdoelstelling. Het opstellen van een herstelplan leidt ertoe dat de gesignaleerde bestuurlijk-juridische knelpunten kunnen worden weggenomen.

Het in samenwerking op te stellen en uit te voeren herstelplan zal zich in eerste instantie moeten richten op de inzet van beschikbare technische en juridische instrumenten. Per verdrogingsgebied zal met elkaar bekeken moeten worden welke (combinatie van) instrumenten het meest

efficiënt en effectief ingezet kunnen worden. Elk te herstellen natuurgebied vraagt om een eigen specifieke aanpak. Het is aan de betrokken partijen om hierover met elkaar te beslissen. Bij de inzet van nieuwe instrumenten zal ook overeenstemming moeten worden bereikt over de termijn waarbinnen de uitvoering gerealiseerd moet worden.

nische en/of (aanvullend) financiële compensatie in de (on-) voorzienbare schade voorzien wordt/kan worden. Zonder een al te rigide standpunt in te willen nemen, is het naar ons idee voorstelbaar dat het Rijk - analoog aan de GEBEVE-regeling - in ieder geval de helft van de projectkosten financiert. De overige 50% zal (per project) ingevuld moeten worden.

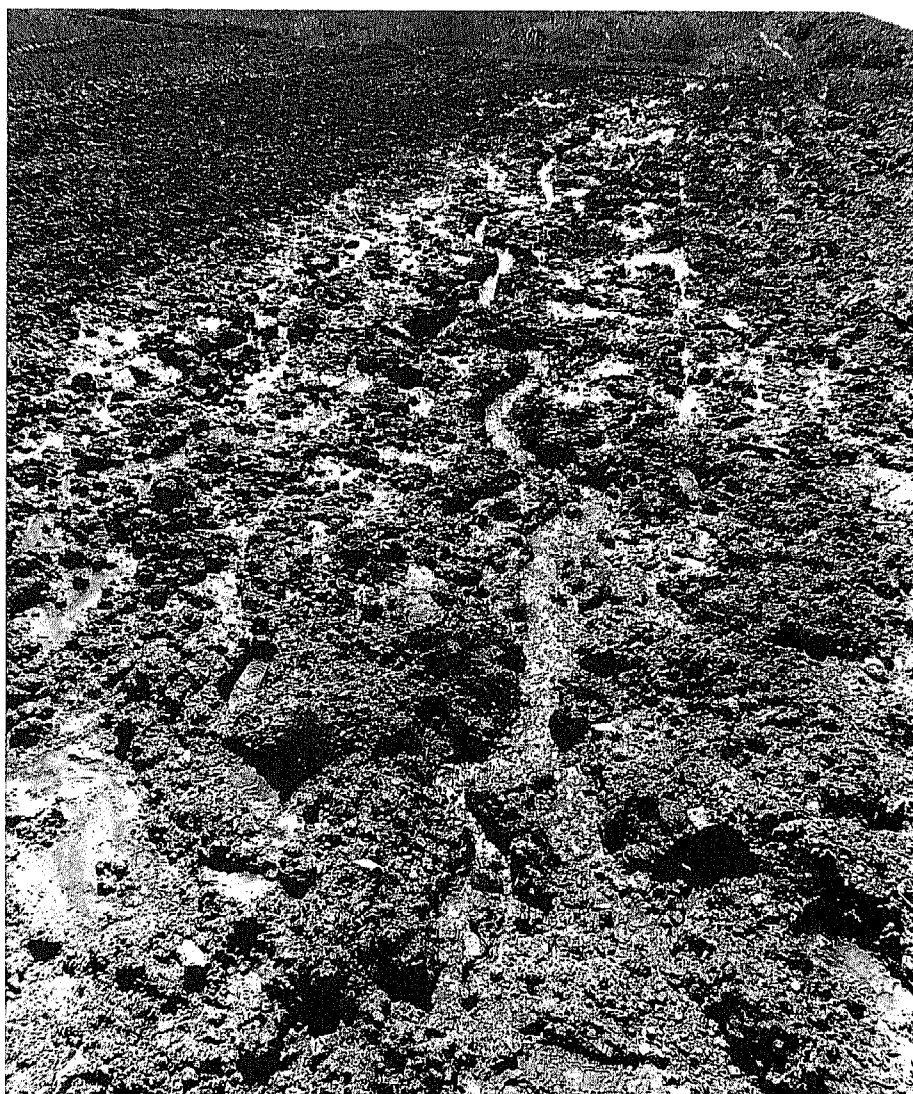


Foto: Stegeman.

Afspraken over het in te zetten instrumentarium alleen zijn onvoldoende. Minstens zo belangrijk is overeenstemming over de vraag hoe met eventuele vernattingsschade wordt omgegaan. Door vóóraf met de betrokken partijen afspraken te maken over het schadevergoedingsaspect, kunnen de anti-verdrogingsprojecten efficiënter worden uitgevoerd. Vooraf moet worden gecommuniceerd en aangegeven met welke vormen van tech-

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het herstelplan hoort bij de provincie en de waterschappen te liggen. De provincie is de aangewezen overheidsinstantie om de bestrijding van de verdroging te sturen en te coördineren. Vervolgens ligt er, voor zover er maatregelen in het oppervlaktewaterbeheer nodig zijn, een duidelijke uitvoerende taak voor de waterschappen.

Afronding

Om verschillende redenen, waaronder onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en de vraag hoe met vernattings-schade moet worden omgegaan, lopen anti-verdrogingsprojecten (herstelprojecten) in de praktijk soms vertraging op. Per verdrogingsgebied verdient het daarom aanbeveling een herstelplan op te stellen dat zich zal moeten richten op de inzet van beschikbare technische, juridische en financiële instrumenten enerzijds en de vraag hoe met eventuele vernattings-schade wordt omgegaan anderzijds. Het door alle betrokken partijen samen willen werken in een herstelproject bevordert een goed overleg- en samenwerkingsklimaat in de regio. Bestaande bestuurlijke verhoudingen hoeven nou eenmaal niet aan de oplossing van het verdrogingsvraagstuk in de weg te staan.

Voor wat betreft de inzet van instrumenten is gebleken dat er naast planvorming in beginsel voldoende andere juridische (en financiële) instrumenten beschikbaar zijn om uitvoering te kunnen geven aan het anti-verdrogingsbeleid. De bestaande mogelijkheden kunnen echter vaak wel beter worden benut. Ook hiervoor biedt het gezamenlijk opstellen en uitvoeren van een gebiedsgericht herstelplan een prima kader.

De inzet van op een specifiek natuurgebied toegesneden mix van instrumenten is er in de eerste plaats op gericht de verdroging zelf zoveel mogelijk ongedaan te maken. Niet in de laatste plaats echter heeft het ook een functie als het gaat om het voorkómen van mogelijke vernattings-schade. Voorzover er toch vernattings-schade optreedt, luidt onze stelling dat het voorzienbare deel van de schade tot de 'normale' projectkosten gerekend moet worden. De vergoedingen voor voorzienbare schade kunnen voorlopig voor een belangrijk deel via de bestaande GEBEVE-regeling gecompenseerd worden. Voor de periode ná 1998 zal moeten worden bezien of de bijdrageregeling verlengd moet worden, dan wel of er anderszins een voorziening moet worden getroffen. Een evaluatie van de bijdrageregeling is tegen die tijd dan ook op zijn plaats. Voor het naar verwachting geringe aantal gevallen van onvoorzienbare vernattings-schade staan altijd nog de wettelijke scha-

Naschrift

Nu het eindrapport van het onderzoek met betrekking tot vernattings-schade is afgerond, gaat het erom dat interbestuurlijk tot overeenstemming gekomen wordt over de conclusies en aanbevelingen. De Unie heeft haar visie, na consultatie van het algemeen bestuur, in een brief aan de Minister van LNV verwoord (met afschrift aan de Ministers van V&W en VROM en het IPO). De Unie onderschrijft allereerst het primaire uitgangspunt dat de potentieel voorzienbare schade zoveel mogelijk voorkomen/gecompenseerd dient te worden door het treffen van technische maatregelen in het kader van het betreffende project. Wanneer vernattings-schade echter niet te voorkomen is of de kosten van daartoe benodigde voorzieningen niet meer opwegen tegen de te compenseren schade, zullen gedupeerden financieel gecompenseerd moeten worden.

De Unie geeft aan het van harte eens te zijn met de aanbeveling om de gekapitaliseerde voorzienbare schade tot de normale projectkosten te rekenen en deze overeenkomstig de overige projectkosten voor GEBEVE-subsidie in aanmerking te laten komen. Op deze wijze wordt ook terecht een voor alle partijen eenduidige afweging mogelijk tussen de kosten van technische compenserende maatregelen en financiële compensatie. Het is volgens de Unie noodzakelijk de GEBEVE-regeling in het vervolg zodanig te interpreteren dat het vergoeden van voorzienbare schade daaronder valt. Hiermee wordt recht gedaan aan de door de Unie gewenste medeverantwoordelijkheid van het Rijk bij de verdrogingsbestrijding. Daarbij wordt nogmaals benadrukt dat het continueren van een subsidieregeling voor verdrogingsbestrijding na 1998 van het grootste belang is voor de voortgang van de verdrogingsaanpak. Verwijzend naar de motie van de heer Lillipaly (nr. TK 21250), gaat de Unie er van uit dat dit bij de voorbereiding van de vierde

Nota Waterhuishouding een belangrijke overweging zal vormen.

De door de onderzoekers uitgesproken voorkeur om de voorzienbare schade, vooraf, in één keer, met de betreffende agrariërs af te kopen wordt door de Unie gedeeld. Punt van nadere uitwerking vormt nog wel de vraag hoe deze voorzienbare schade berekend wordt. Daarbij is ondermeer van belang dat er sprake is van een redelijke verhouding tussen de kosten van het onderzoek ter bepaling van de schade, als onderdeel van de voorbereidingskosten van het project, en de kosten van uit te betalen schadevergoedingen. Voorts zal nog verder moeten worden uitgewerkt welke werkwijze gehanteerd kan worden met betrekking tot claims van schade, die tevoren niet voorzien was, mede in relatie tot de uitgekeerde voorzienbare schade.

De Unie stelt voor om bij de nadere uitwerking van een aantal uitvoeringsaspecten, zoals bovengenoemde, de Werkgroep grondwater en verdroging van de CIW/CUWVO een rol te laten spelen. Hierbij wordt het zinnig geacht om deze uitwerkingen te toetsen aan projecten waar de onderhavige problematiek op dit moment concreet speelt.

De Unie wijst erop dat verdrogingsbestrijding niet alleen vernattings-schade voor de landbouw tot gevolg kan hebben maar ook andere schade/overlast, zoals voor bebouwing. Daarbij gaat de Unie er van uit dat deze overige schade op overeenkomstige wijze behandeld wordt.

Het wachten is nu op de formele reactie van de kant van het Rijk.

*ir. J. van Biezen,
beleidsmedewerkster van het Uniebureau.*

devergoedingsregelingen ter beschikking.

Duidelijk is in ieder geval wel geworden dat verdroging een probleem vormt dat zich niet op laat lossen binnen één beleidsveld of op één bestuursniveau. De

praktijk wijst uit dat van de diverse overheden, maar ook van andere betrokken partijen, een brede(re) kijk op hun takenpakket verwacht wordt, een visie die via een breed gedragen herstelplan gestalte kan worden gegeven.