

Vergaderjaar 1994–1995

21 195

Algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden (Wet op de waterkering)

Nr. 12

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 27 juni 1995

Het voorstel van wet wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 6, tweede tot en met vierde lid, vervalt.

B

Na artikel 6 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 6a

1. De aanleg van een primaire waterkering en de wijziging in richting, vorm, afmeting of constructie van een primaire waterkering geschieden overeenkomstig een door de beheerder vastgesteld en door gedeputeerde staten goedgekeurd plan.

2. Het plan bevat de te treffen maatregelen in verband met de aanleg of wijziging van een primaire waterkering. Met het oog daarop wordt in de toelichting op het plan aangegeven welke gevolgen aan de uitvoering van het plan zijn verbonden, en op welke wijze met de daarbij betrokken belangen, waaronder die van landschap, natuur, cultuurhistorie, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen (Boertien I) rekening is gehouden.

Artikel 6b

De beheerder betreft bij de voorbereiding in ieder geval gedeputeerde staten van de provincie en burgemeester en wethouders van de gemeenten op wier grondgebied de betrokken werken worden uitgevoerd.

C

Na artikel 15 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 15a

Onverminderd het bepaalde in de artikelen 6a en 6b zijn de artikelen 15b tot en met 15n van toepassing ten aanzien van primaire waterkeringen die bestemd zijn tot directe kering van het buitenwater, voor zover ter zake:

- a. nieuwe of versterkingswerken worden uitgevoerd om daarmee voor de eerste maal te voldoen aan de ingevolge artikel 3, eerste of tweede lid, vastgestelde veiligheidsnorm, en
- b. de Deltawet grote rivieren niet van toepassing is.

Artikel 15b

1. De beheerder draagt ervoor zorg dat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk twee weken voordat hij ingevolge artikel 15c, eerste lid, van deze wet jo. artikel 3.12 van de Algemene wet bestuursrecht kennis geeft van het ontwerp-plan, bij de bevoegde bestuursorganen de aanvragen worden ingediend tot het nemen van de besluiten die nodig zijn met het oog op de uitvoering van het betrokken werk.

2. De beheerder zendt gelijktijdig een afschrift van de aanvragen aan gedeputeerde staten.

3. Met betrekking tot een verzoek om vrijstelling van een geldend bestemmingsplan krachtens artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in dat artikel niet vereist.

Artikel 15c

1. De in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure is van toepassing met betrekking tot de voorbereiding van het plan en van de in artikel 15b, eerste lid, bedoelde besluiten, met dien verstande dat:

- a. de ten aanzien van het ontwerp-plan en de aanvragen tot het nemen van die besluiten ingevolge artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht vereiste kennisgevingen worden samengevoegd in één kennisgeving, welke wordt gedaan door gedeputeerde staten;
- b. de termijn van terinzagelegging vier weken bedraagt.

2. Onverminderd artikel 3:11, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht geschiedt de terinzagelegging van het ontwerp-plan en van de aanvragen of ontwerpen van de in artikel 15b bedoelde besluiten ten kantore van gedeputeerde staten.

Artikel 15d

1. Gedeputeerde staten bevorderen een gecoördineerde voorbereiding van het plan en van de in artikel 15b, eerste lid, bedoelde besluiten.

2. Gedeputeerde staten kunnen van de andere betrokken bestuursorganen de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking.

Artikel 15e

1. De beheerder stelt het plan en de daarbij behorende toelichting vast binnen zes weken na de laatste dag van terinzagelegging, bedoeld in artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

2. Hij zendt het plan en de toelichting binnen die termijn ter goedkeuring aan gedeputeerde staten van de provincie op wier grondgebied de werken worden uitgevoerd.

3. De in artikel 15b, eerste lid, bedoelde bestuursorganen zenden binnen diezelfde termijn ontwerpen van de in dat lid bedoelde besluiten aan gedeputeerde staten.

Artikel 15f

1. Gedeputeerde staten nemen hun besluit omtrent goedkeuring binnen zes weken nadat het plan hun door de beheerder is toegezonden.

2. Indien gedeputeerde staten voornemens zijn hun goedkeuring te onthouden aan het plan of een onderdeel daarvan, plegen zij overleg met de beheerder binnen vier weken nadat het plan door de beheerder is toegezonden.

3. Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, geven gedeputeerde staten de beheerder een bindende aanwijzing om het vastgestelde plan of onderdeel daarvan binnen twee weken aan te vullen of te wijzigen.

Artikel 15g

1. De in artikel 15b, eerste lid, bedoelde bestuursorganen nemen de daar bedoelde besluiten binnen drie weken nadat het besluit omtrent goedkeuring door gedeputeerde staten is bekendgemaakt en zenden deze besluiten onmiddellijk toe aan gedeputeerde staten.

2. De in het eerste lid bedoelde termijn treedt in de plaats van de bij of krachtens enig ander wettelijk voorschrift voor die besluiten bepaalde beslistermijnen.

3. Indien een bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen op een aanvraag als bedoeld in artikel 15b, eerste lid, niet of niet tijdig een ontwerp-besluit op de aanvraag aan gedeputeerde staten zendt, dan wel niet, niet tijdig of niet in overeenstemming met het plan beslist, kunnen gedeputeerde staten een beslissing op de aanvraag nemen. In het laatste geval treedt hun besluit in de plaats van het besluit van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan. Indien gedeputeerde staten voornemens zijn zelf een beslissing op de aanvraag te nemen, plegen zij overleg met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is op de aanvraag te beslissen.

4. De in artikel 15b, eerste lid, bedoelde besluiten worden gelijktijdig door gedeputeerde staten bekendgemaakt.

Artikel 15h

1. Tegen een besluit op grond van artikel 6a, voor zover daaraan toepassing is gegeven ten behoeve van de in artikel 15a bedoelde werken, en de artikelen 15b tot en met 15g kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

3. Niet vatbaar voor afzonderlijk beroep is een besluit, houdende een aanwijzing krachtens artikel 15f, derde lid.

4. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen de besluiten, bedoeld in de artikelen 15e, eerste lid, en 15f, eerste lid, aan met ingang van de dag na die waarop de in artikel 15g, vierde lid, bedoelde bekendmaking is geschied.

Artikel 15i

De Afdeling bestuursrechtspraak beslist binnen twaalf weken na afloop van de beroepstermijn. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling deze termijn met ten hoogste zes weken verlengen.

Artikel 15j

Indien bij de toepassing van artikel 15g, derde lid, de beslissing op een aanvraag tot het nemen van een besluit als in dat artikel bedoeld, wordt genomen door gedeputeerde staten, draagt het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd was te beslissen op de aanvraag de ter zake ontvangen leges over aan gedeputeerde staten.

Artikel 15k

Onteigening ingevolge titel II dan wel titel III in samenhang met titel IIIa van de onteigeningswet geschiedt in dier voege dat:

- a. in afwijking van de artikelen 62 en 72a van die wet over het daar bedoelde besluit de Raad van State niet wordt gehoord;
- b. in afwijking van artikel 63, eerste lid, van die wet de daar bedoelde commissie door Onze Minister wordt ingesteld, en bestaat uit een door Onze Minister aangewezen voorzitter, een vertegenwoordiger van het bestuur van de provincie en van de gemeente op wier grondgebied de te onteigenen onroerende zaken en onroerende zaken waarop te onteigenen rechten rusten, zijn gelegen;
- c. in afwijking van artikel 10, derde lid, van die wet de in onderdeel b bedoelde commissie binnen een week na het verstrijken van de termijn van terinzagelegging van de aanvraag tot het nemen van het in onderdeel a bedoelde besluit ter zake advies uitbrengt aan Onze Minister;
- d. de termijn van terinzagelegging van de aanvraag tot het nemen van het in onderdeel a bedoelde besluit vier weken bedraagt.

Artikel 15l

1. De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan geschieden nadat het in artikel 6a, eerste lid, bedoelde plan door gedeputeerde staten is goedgekeurd.
2. De rechtbank spreekt de onteigening niet uit dan nadat het in het eerste lid bedoelde plan onherroepelijk is geworden.

Artikel 15m

1. Ten aanzien van het nemen van besluiten met betrekking tot de uitvoering van de in artikel 15a bedoelde werken, die zijn aangevraagd voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet en ambtshalve te nemen besluiten ter zake die binnen 13 weken na dat tijdstip zijn bekendgemaakt, blijft het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing.
2. Ten aanzien van de mogelijkheid om bezwaar te maken dan wel beroep of hoger beroep in te stellen tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid, dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt, alsmede ten aanzien van de behandeling van bezwaar dan wel beroep of hoger beroep dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is gemaakt onderscheidenlijk is ingesteld, blijft het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing.
3. Ten aanzien van de behandeling van bezwaar of beroep betreffende een besluit als bedoeld in het eerste lid, dat op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is gemaakt onderscheidenlijk is ingesteld en dat is gericht tegen een besluit waartegen voor dat tijdstip eveneens bezwaar is gemaakt onderscheidenlijk beroep is ingesteld, blijft het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing.

Artikel 15n

Onze Minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 15a tot en met 15m in de praktijk.

Artikel 15o

Aan artikel 247 van de Provinciewet wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. De tweede volzin van het tweede lid is niet van toepassing op de bedragen die vanaf 1994 worden toegevoegd aan het Provinciefonds in het kader van het onderhoud en de aanpassing van dijken.

D

Onder vernummering van artikel 17, tweede lid, tot derde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

2. Artikel 15o werkt terug tot en met 1 januari 1994.

TOELICHTING

Inleiding

1. Bij brief van 10 februari 1995 van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, zitting 1994/95, 18 106, nr. 53) is nader ingegaan op het «Deltaplan Grote Rivieren» (Kamerstukken II, zitting 1994/95, 18 106, nr. 53). In dat plan is als doelstelling geformuleerd dat het gehele dijkverzwarringsprogramma in 2000 wordt voltooid en dat de dijkversterkingen van de onveiligste dijkvakken (onveiligster dan 1/100) zoveel mogelijk in 1995, doch uiterlijk in 1996 worden afgerond.

Ten aanzien van laatstbedoelde dijkversterkingswerken is met het oog op een tijdige realisering de Deltawet grote rivieren tot stand gebracht. Het doel daarvan is het creëren van een, gezien de bijzondere situatie, voldoende wettelijke ruimte voor het binnen het jaar 1995, met een uitloop naar 1996, kunnen uitvoeren van projecten van een zeer urgent karakter.

Ook ten aanzien van de tijdige realisering van de rest van het dijkversterkingsprogramma tot het jaar 2000 wordt het wenselijk geacht specifieke wettelijke voorzieningen te creëren, teneinde voldoende garanties te bieden dat de desbetreffende werken tijdig worden verwezenlijkt. Het onderhavige voorstel strekt ertoe om door middel van een aanvulling van het voorstel van Wet op de waterkering de ten aanzien van de aanleg en versterking van werken voor primaire waterkeringen te doorlopen procedures zo in te richten dat het inderdaad wettelijk mogelijk is dat het dijkversterkingsprogramma voor die waterkeringen, zoals dit is aangegeven in het Deltaplan Grote Rivieren, in het jaar 2000 is verwezenlijkt.

2. Vanuit de Tweede Kamer is in 1994 aangedrongen op onderzoek naar de mogelijkheden tot versnelling van de procedures voor dijkversterkingen. Dit onderzoek is door een extern bureau verricht. De bevindingen van het bureau zijn neergelegd in het rapport «Besluitvorming inzake dijkverbetering na de Commissie Boertien».

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de laatste maanden van 1994 en is afgerond medio januari 1995. Dit betekent dat het onderzoek en de

bevindingen ervan tot stand zijn gekomen vóór de ernstige stijging van het rivierwater van eind januari en begin februari van dit jaar. In bepaalde opzichten is het rapport dan ook door de feiten achterhaald; andere elementen uit het rapport zijn echter ook nu nog relevant.

Het rapport maakt onderscheid in twee tempo-bepalende factoren, namelijk enerzijds de procedure en anderzijds het proces.

Met betrekking tot de procedure is de gedachte van ingrijpende wetswijziging nadrukkelijk terzijde geschoven. Uitgaande van de inzichten op dat moment leek een, naar het zich liet aanzien, jaren vergend wetgevingsproces niet opportuun. De bestaande procedures waren toentertijd recentelijk gewijzigd naar aanleiding van de invoering van de plicht tot milieu-effectrapportage bij dijkversterkingen, en het lag voor de hand die procedures eerst een tijd lang in de praktijk te beproeven.

Een ander bezwaar tegen wetswijziging is geweest dat na de tijdovende fase van wetswijziging een eveneens jaren durende periode van organisatorische implementatie zou plaatsvinden. Met een geplande afronding van de dijkversterkingen in het jaar 2008, leken de vruchten van de hele operatie slechts een beperkt aantal jaren geplukt te kunnen worden.

Als gevolg van de wateroverlast is de situatie echter drastisch veranderd. In het Deltaplan Grote Rivieren wordt absolute prioriteit gegeven aan de dijkversterkingen, waarbij het kabinet zich tot taak heeft gesteld het gehele programma in het jaar 2000 af te doen ronden. De Deltawet grote rivieren en de voorliggende tweede nota van wijziging bevatten juridisch instrumentarium, waarmee in 1994 nog geen rekening kon worden gehouden. Op dit punt is het rapport dus inmiddels door de ontwikkelingen op het terrein van de wetgeving achterhaald.

Ervan uitgaande dat wetswijziging niet wenselijk is, bevat het rapport met betrekking tot de procedure wel nog aanbevelingen, gericht op efficiency-verbetering. Deze houden in het parallel schakelen van de geldende wettelijke procedures, met name de ruimtelijke-orderingsprocedures en de dijkverbeteringsplanprocedures. Daarnaast het zoveel mogelijk in samenhang en gelijktijdig doorlopen van de procedures met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten, ten gevolge waarvan de beroepen tegen zodanige besluiten in samenhang en gelijktijdig kunnen worden behandeld. Op deze punten, die met het oog op bekorting van de procedures van belang zijn, maar die toch niet goed kunnen worden verwezenlijkt zonder wetswijziging, wordt hieronder teruggekomen.

De andere tempo-bepalende factor, namelijk het proces van besluitvorming, is echter ook onder de beide zojuist bedoelde wetten van groot belang. Voortbordurend op de voorstellen van de Commissie-Boertien bevat het rapport aanbevelingen met betrekking tot een goede communicatie met alle betrokkenen, een goed projectmanagement en een juist evenwicht tussen de technische en de politiek-maatschappelijke component van de projecten. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat een goed functionerende adviesgroep (ook wel stuurgroep geheten) eveneens van belang is voor een efficiënt besluitvormingsproces.

In het rapport komt naar voren dat procesmatige verbeteringen niet zo eenvoudig zijn te implementeren. Willen zij daadwerkelijk van de grond komen, dan is meer nodig dan het belang ervan prediken. Het rapport doet de suggestie dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat daarin een rol kan vervullen.

Los van de concrete aanbevelingen, zoals studiedagen en communicatietrainingen, deel ik de opvatting in het rapport dat een goed procesmanagement een noodzaak is voor een zorgvuldige en snelle afronding van besluitvorming. Dit geldt in het algemeen, maar in het bijzonder voor de realisering van de komende dijkversterkingsprojecten.

Enerzijds is het noodzakelijk snel en efficiënt tot besluiten te komen, anderzijds is het evenzeer noodzakelijk dat deze besluiten op zorgvuldige wijze tot stand komen. Teneinde beide uitgangspunten tot hun recht te laten komen is, naast goede wetgeving, inderdaad ook een goed toegerust procesmanagement nodig.

3. In het Deltaplan Grote Rivieren is opgemerkt dat het in procedure brengen van een bijzondere wet voor de meest urgente maatregelen er, gelet op de doelstellingen van het kabinet, niet toe mag leiden dat de voorbereiding van de overige te realiseren projecten minder voortvarend ter hand wordt genomen. Gebleken is dat weliswaar op specifieke onderdelen wettelijke versnellingsmogelijkheden ten dienste staan, maar dat toch behoefte bestaat aan een algehele stroomlijning van de ten behoeve van de dijkversterking te doorlopen procedures. Het bestaande wettelijk instrumentarium biedt naar het oordeel van het kabinet onvoldoende garantie dat de door het kabinet gedane toezeggingen kunnen worden nagekomen. Het gaat hier in het bijzonder om de verschillende krachtens wettelijk voorschrift te volgen administratief-rechtelijke procedures ter zake van planvorming of het verkrijgen van administratiefrechtelijke toestemming – waaronder begrepen de procedures, gericht op onteigening – ten behoeve van de uitvoering van de benodigde werken en de daarop aansluitende rechterlijke procedures.

Hoofdpijnen van het voorstel

4. Vergeleken met de situatie ten aanzien van de projecten waarop de Deltawet grote rivieren betrekking heeft, is de situatie met betrekking tot de onder de onderhavige regeling vallende projecten inzake aanleg en versterking van waterkeringen tot op zekere hoogte verschillend. Gaat het in de Deltawet om de realisering op de kortst mogelijke termijn van bijzonder urgente waterstaatkundige maatregelen, voor de projecten die onder de onderhavige regeling komen te vallen is er niet dezelfde hoge graad van urgentie ten aanzien van de realisatie ervan en is meer tijd beschikbaar.

Het vorenstaande brengt met zich dat de nieuwe wettelijke regeling wél een aanzienlijke mate van stroomlijning van procedures zal moeten bevatten teneinde het gestelde doel te verwezenlijken, maar dat er onvoldoende aanleiding is noodgrepen toe te passen. Dit laatste geldt dan in het bijzonder voor het (over de hele linie) buiten werking stellen van al die voorschriften op grond waarvan vergunningen of andere bestuursrechtelijke toestemmingen zijn vereist (artikel 2 Deltawet grote rivieren). Het geldt evenzeer voor het terzijde stellen van de bepalingen van de onteigeningswet (artikel 2). Hetzelfde geldt ten aanzien van de bepaling in de Deltawet grote rivieren (artikel 3) op grond waarvan met betrekking tot de in dat voorstel bedoelde projecten vrijstelling wordt verleend van de verplichting tot het maken van een milieu-effectrapport.

In het onderhavige voorstel wordt uitgegaan van het in beginsel gelden van de normale wettelijke procedures, terwijl voorts in beginsel de bestaande wettelijke bevoegdheidsverdeling in tact blijft. Anderzijds, ook al gaat het om versterking van dijkvakken die niet tot de hoogst urgente projecten behoren, dienen er wel wettelijke maatregelen te worden getroffen met toepassing waarvan de vereiste werken uiterlijk in 2000 kunnen zijn gerealiseerd. Dit brengt met zich dat de voor de uitvoering daarvan vereiste besluiten (met name het dijkversterkingsplan, vergunningen of andere vormen van bestuursrechtelijke toestemming, planologische besluiten, besluiten tot aanwijzing van te onteigenen percelen) tot stand kunnen komen op een zodanig tijdstip dat het jaar 2000 voor het geredkomen van die werken haalbaar is.

De dringend gewenste versnelling met betrekking tot de besluitvorming wordt bewerkstelligd op de volgende wijzen.

De eerste wettelijke voorziening is gericht op parallelschakeling van de te doorlopen bestuursrechtelijke procedures. Uitgangspunt is dan ook een tegelijkertijd doorlopen van de procedures, gericht op totstandkoming van het dijkversterkingsplan, de ruimtelijke-orderingsprocedures en de diverse procedures, gericht op het verkrijgen van toestemming (vergunning) ten behoeve van de aanleg of versterking van dijken (Rivierenwet, Woningwet, Boswet). Ook de voorbereiding van het milieu-effectrapport vindt in dit kader plaats.

Een tweede wettelijke voorziening is dat één bestuursorgaan (gedeputeerde staten) als centraal punt de noodzakelijke bevoegdheden krijgt met het oog op de gewenste coördinatie bij de voorbereiding van de verschillende besluiten en voor het geval dat ten aanzien van een in het kader van één van die procedures te nemen besluit een impasse zou ontstaan.

Een derde wettelijke voorziening, gericht op stroomlijning en versnelling van procedures, heeft betrekking op de regeling ten aanzien van de rechtsbescherming. Op dat punt wordt concentratie voorgesteld van de rechtsbescherming met betrekking tot de besluiten, genomen in het kader van de zojuist bedoelde categorieën procedures, bij één rechterlijke instantie. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak staat tegelijkertijd beroep open tegen het dijkversterkingsplan, de met de uitvoering verband houdende besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening en de beschikkingen op de vergunningaanvragen.

Een vierde wettelijke voorziening heeft betrekking op het stellen van korte termijnen. Deze gelden voor bestuur, belanghebbenden en de administratieve rechter.

Een vijfde wettelijke voorziening die onmisbaar is, is een verkorting van de duur van de administratieve oenteigeningsprocedure.

Toepassingsbereik van de voorgestelde regeling

5. Zoals blijkt uit artikel 15a van de voorgestelde nota van wijziging – in samenhang met de artikelen 1–3 van het wetsvoorstel –, geldt de zojuist op hoofdpunten geschetste regeling voor de in het deltaplan voorziene tweede tranche van de dijkversterkingen en heeft de regeling aldus een tijdelijk karakter. Het gaat om de dijkversterkingsprojecten die niet vallen onder de Deltawet grote rivieren en die gerealiseerd worden teneinde voor de eerste maal te voldoen aan de veiligheidsnormen, zoals die in artikel 3 van het voorstel van Wet op de waterkering aan de orde zijn.

Ervan uitgaande dat het wetsvoorstel op de waterkering met medewerking van de Staten-Generaal met ingang van 1 januari 1996 in werking zal treden, zal toepassing van de onderhavige bepalingen ertoe leiden dat voor het eerst in 1997 projecten op die basis kunnen worden verwezenlijkt. Het gaat derhalve om een periode van 4 jaar (1997–2000), waarin een aanzienlijke bestuurlijke en technische krachtsinspanning moet worden gedaan.

Het ligt in het voornemen de toepassing van de in de onderhavige nota van wijziging opgenomen regeling te evalueren (artikel 15n). Aan de hand van het evaluatierapport kunnen conclusies worden getrokken ten aanzien van de vraag of de reguliere regeling met betrekking tot procedures inzake aanleg en versterking van waterkeringen (artikelen 6, 6a en 6b van het voorstel van Wet op de waterkering) moet worden aangepast.

Het dijkversterkingsplan

6. In de lijn van de Deltawet grote rivieren is er in het onderhavige voorstel sprake van een door de beheerder van een waterkering op te stellen plan met het oog op de aanleg of versterking van een (primaire)

waterkering. Anders dan in de Deltawet grote rivieren wordt het plan i.c. vastgesteld door de beheerder en zijn gedeputeerde staten belast met goedkeuring van het plan. Bij deze keuze is richtinggevend geweest de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Van den Berg (Kamerstukken II, 1994/95, 24 109, nr. 21). In deze motie is uitgesproken dat in het kader van de vormgeving van een geïntegreerde procedure met betrekking tot de rivierdijkversterking de bevoegdheid tot planvaststelling overeenkomstig de bestaande bestuurlijke organisatie van de waterstaatszorg aan de waterschappen dient te worden toegekend.

Indien zou worden volstaan met het toekennen van de planvaststellingsbevoegdheid aan de beheerder (vrijwel steeds een waterschap) en het goedkeuringsrecht aan gedeputeerde staten doen zich bij de onderhavige regeling, die erop gericht is te komen tot aanzienlijke bekorting van de duur van de onderscheidene procedures, de volgende complicaties voor.

De eerste is de situatie die ontstaat indien gedeputeerde staten (een deel van) het vastgestelde plan niet wensen goed te keuren. De goedkeuringsfiguur is niet geschikt om een concrete beslissing af te dwingen. Gedeputeerde staten kunnen slechts goed- of afkeuren, maar zij kunnen niet zelf de gewenste beslissing daarvoor in de plaats stellen. Als GS afkeurt, is de beheerder niet gehouden het plan aan de wens van GS aan te passen. Dit kan leiden tot een impasse en veroorzaakt in ieder geval tijdverlies.

Een tweede probleem in verband met het stelsel van de onderhavige nota van wijziging is dat GS ten aanzien van de overige besluitvormingsprocedures die parallel met de dijkversterkingsplanprocedure doorlopen moeten worden, de bevoegdheid krijgt besluiten van andere bestuursorganen te «overrulen». Indien het rijk, de gemeente of het waterschap een bepaalde vergunning niet of niet tijdig verleent, is GS overeenkomstig artikel 15g, derde lid, bevoegd zelf die vergunning te verlenen. Een opzet waarbij GS uitsluitend een goedkeuringsbevoegdheid zou hebben ten aanzien van het dijkversterkingsplan, past derhalve niet goed in het wettelijk systeem ten aanzien van de overige besluitvormingsprocedures, waarin één gezag is aangewezen dat belast is met de «over-all»-afweging en daartoe met wettelijke bevoegdheden is toegerust.

De derde complicatie betreft de doorwerking van de besluitvorming ten aanzien van het plan op andere besluiten. De situatie kan zich voordoen dat GS, in het besef dat zij niet een bepaalde beslissing kunnen afdwingen en om tijdverlies te voorkomen, geen gebruik maakt van de bevoegdheid om het plan af te keuren, hoewel er bezwaren bestaan tegen de uitkomst van de belangenafweging in het plan uit een oogpunt van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of milieu. Het gevolg kan zijn dat de beslissingen van andere overheden op die terreinen niet meer vrijelijk genomen kunnen worden: alle besluiten ten aanzien van het project dienen dezelfde strekking te hebben. Dit risico doet zich derhalve voor indien zou worden volstaan met uitsluitend een goedkeuringsbevoegdheid.

Teneinde deze problemen te ondervangen, wordt het volgende voorgesteld. Ten principale wordt uitgegaan van de bevoegdheid tot planvaststelling van de beheerder. Hetzelfde geldt ten aanzien van de bevoegdheid tot goedkeuring van gedeputeerde staten. Indien gedeputeerde staten bezwaren hebben tegen het plan en gebruik zouden willen maken van hun bevoegdheid om het plan of een deel ervan af te keuren, is het, ter bevordering van de dringend gewenste spoed bij de besluitvorming, wenselijk enkele bijzondere wettelijke voorzieningen te treffen. Indien GS voornemens is over te gaan tot onthouding van goedkeuring, moet binnen vier weken nadat het plan is ingekomen, in overleg worden getreden met de beheerder. Dit overleg kan tot overeenstemming leiden in die zin dat GS tot de conclusie komt dat de bezwaren bij nader inzien niet bestaan of onvoldoende zijn om op die grond de goedkeuring te

onthouden, dan wel in die zin dat de beheerder de bezwaren ondervangt door aanpassing van het plan.

Indien het overleg echter niet tot overeenstemming leidt en GS overwegende bezwaren blijft hebben tegen het plan en de beheerder anderzijds niet bereid is het plan aan te passen, bepaalt artikel 15f, derde lid, dat gedeputeerde staten de beheerder een bindende aanwijzing geven om het plan binnen twee weken aan te vullen of te wijzigen.

Het geheel overziend, wordt met het onderhavige voorstel uitvoering gegeven aan de motie, terwijl anderzijds een wettelijke voorziening wordt gegeven om de zojuist genoemde bezwaren te ondervangen.

7. Het plan is een plan van uitvoering, dat gericht is op de aanleg of versterking van een primaire waterkering, met inbegrip van de daarmee rechtstreeks verband houdende uitvoering van maatregelen. Dit laatste betekent ook dat ook ontgrondingen, natuurbouw en compensatiewerken in directe relatie tot de aanleg van dijkversterkingswerken tot de uitvoering van het project waarop het plan betrekking heeft, kunnen behoren. Ook is van belang dat in het plan waar mogelijk een koppeling wordt gelegd met projecten voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden en de rivierfronten.

Het plan vormt de resultante van een integrale belangenafweging. In het bijzonder zal daarbij rekening moeten worden gehouden met de aanbevelingen van de Commissie-Boertien I. Zo zal in het plan moeten worden aangegeven op welke wijze landschappelijke, natuur- en cultuurhistorische waarden worden gecompenseerd.

Het vorenstaande is in artikel 6a, tweede lid, als element van de reguliere regeling tot uitdrukking gebracht.

Taken van gedeputeerde staten

8. Gedeputeerde staten worden wettelijk belast met de goedkeuring van het plan. In dat kader gaan zij na of door de beheerder voldoende rekening is gehouden met alle relevante belangen. Daarnaast dienen zij te letten op de samenhang tussen (de inhoud van) het plan en andere besluiten met betrekking tot het project. Afgezien van de materiële aspecten zijn gedeputeerde staten belast met de procesverantwoordelijkheid voor het geheel.

Met het oog op de coördinerende en integrerende taken van GS bevat het voorstel enkele specifieke bepalingen. Allereerst is het zo (artikel 6b) dat de beheerder bij de voorbereiding van het (ontwerp) plan gedeputeerde staten moet betrekken. Gedeputeerde staten zijn dus van stonde af aan op de hoogte van al hetgeen tijdens de voorbereiding aan de orde is.

In de tweede plaats zijn gedeputeerde staten wettelijk verplicht een gecoördineerde voorbereiding van het plan en de overige besluiten die nodig zijn met het oog op de uitvoering van het werk te bevorderen. In dat verband kunnen zij van de betrokken andere bestuursorganen medewerking vorderen. Anderzijds zijn die bestuursorganen wettelijk verplicht de van hen gevraagde medewerking te verlenen (artikel 15d).

Tenslotte is bepaald dat, indien een bestuursorgaan onvoldoende meewerkt door niet of niet tijdig een ontwerp-besluit op een aanvraag om een besluit aan gedeputeerde staten te zenden of door niet, niet tijdig of in strijd met het door gedeputeerde staten vastgestelde plan te beslissen, gedeputeerde staten zelf een plaatsvervangende beslissing kunnen nemen (artikel 15g, derde lid)

De procedure met betrekking tot de vaststelling van het plan

9. Op de voorbereiding van het plan is de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard. Artikel 15c, eerste lid, onder b, bepaalt dat het ontwerp van het plan, met de daarop betrekking hebbende stukken, voor een periode van 4 weken ter inzage ligt. Voorafgaand aan de terinzagelegging moet in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen of op een andere geschikte wijze kennis worden gegeven van het ontwerp. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen, wie in de gelegenheid worden gesteld van hun zienswijze te doen blijken en op welke wijze dit kan geschieden. Elke belanghebbende wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze over het ontwerp schriftelijk of mondeling naar voren te brengen.

De beheerder dient het plan binnen zes weken na de laatste dag van terinzagelegging van het ontwerp-plan vast te stellen. Hij dient het plan binnen die termijn met het oog op goedkeuring toe te zenden aan gedeputeerde staten.

10. Over de voorgestelde procedure kan, meer gedetailleerd, nog het volgende worden opgemerkt.

De beheerder van de primaire waterkering is de initiatiefnemer in de zin van de regeling voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.), zoals opgenomen in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. In de meeste gevallen zal dit het waterschap zijn.

De initiatiefnemer stelt in overleg met het bevoegd gezag (dit zal zijn: gedeputeerde staten) een startnotitie op. De publikatie daarvan vormt het formele begin van de procedure. Naar aanleiding van de startnotitie kan eenieder opmerkingen maken over datgene wat in het milieu-effectrapport (MER) zou moeten worden opgenomen. Ook de Commissie voor de m.e.r. geeft haar mening naar aanleiding van de startnotitie.

Mede op basis van de inspraak en het advies van de Commissie m.e.r. stelt het bevoegd gezag de richtlijnen vast waaraan het MER moet voldoen.

De volgende fase is van groot belang. In overleg met andere betrokken overheden (in ieder geval provincie en gemeente) stelt de initiatiefnemer het ontwerp-plan op, waarin het MER is geïntegreerd. In het ontwerp-plan/MER komen niet alleen de waterstaats- en milieu-aspecten aan de orde, maar ook de planologische inpassing en alle andere relevante factoren, zoals de gevolgen voor natuur en landschap. Het ontwerp-plan/MER biedt inzicht ten aanzien van de vraag hoe de beschreven varianten zich verhouden tot het geldende bestemmingsplan onderscheidenlijk het ruimtelijk beleid van de desbetreffende gemeente, waar ontgrond zal worden, welke bomen worden gekapt, waar grondwater zal worden onttrokken, waar particuliere grond verworven zal worden etc. Alles wat in publiekrechtelijk opzicht voor de realisering van de dijkversterking relevant is, komt in het ontwerpplan/MER aan de orde.

De inbreng van de andere genoemde overheden in dit proces is van groot belang. Bij hen is immers veel kennis en ervaring omtrent de diverse relevante aspecten voorhanden. De gemeenten hebben er ook belang bij actief te participeren bij het opstellen van het ontwerp-plan/MER. Zij zullen immers de consequenties daarvan moeten trekken in hun eigen planologische sfeer en in de beschikkingen op de aanvragen om vergunning ter zake waarvan zij bevoegd gezag zijn. Het in deze fase naar voren brengen van de eigen standpunten biedt de gelegenheid om bezwaren tegen (onderdelen van) het plan in gezamenlijk overleg vroegtijdig te ondervangen.

Na afronding en publikatie van het ontwerp-plan/MER vindt inspraak plaats, alsmede advisering door de Commissie m.e.r. Mede op basis van het MER, de uitkomsten van de inspraak en het advies van de Commissie m.e.r. stelt de initiatiefnemer het plan vast.

Parallelschakeling planprocedures en andere procedures

11. Zoals hierboven onder 4 is opgemerkt, is ernaar gestreefd om zoveel mogelijk de ruimtelijke-ordeningsprocedures en de vergunning-procedures parallel te laten lopen met de zojuist beschreven planprocedure.

Nadat de beheerder een ontwerp van een plan heeft opgesteld en hij aldus een afgerond idee heeft verkregen van het uit te voeren werk, dient hij ervoor te zorgen dat zo spoedig mogelijk bij de bevoegde bestuursorganen de aanvragen worden ingediend tot het nemen van al die besluiten die nodig zijn met het oog op de uitvoering van het werk. Het gaat hier dus om planologische besluiten, vergunningen en alle andere vormen van publiekrechtelijke toestemming. Gedacht kan worden aan met name besluiten krachtens de Rivierenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Natuurbeschermingswet, de Ontgrondingenwet, de Boswet, de Woningwet en verder aan de betrokken verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen.

Aangezien voor wat betreft het ruimtelijk-ordeningsinstrumentarium de reguliere bestemmingsplanprocedure te veel tijd in beslag zal nemen, zal op dat stuk de weg van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (vrijstelling van een geldend bestemmingsplan) moeten worden gevolgd, teneinde de RO-procedure parallel te laten lopen aan de planprocedure. In verband met de gewenste parallelschakeling bepaalt artikel 15b, derde lid, dat een verklaring van geen bezwaar van GS (het hebben van zodanige verklaring is voorwaarde voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan) niet vereist is. Dit hoeft niet op bezwaren te stuiten aangezien gedeputeerde staten bij hun besluit tot goedkeuring van het dijkversterkingsplan ook de planologische aanvaardbaarheid zullen toetsen, zodat een aparte verklaring van geen bezwaar in dit geval een doublure in de procedure zou betekenen.

Teneinde de parallelschakeling te doen slagen, is bepaald dat de voorbereidingsprocedure ter zake van alle parallel te doorlopen procedures dezelfde is. De in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde openbare voorbereidingsprocedure dient daartoe in alle bedoelde gevallen te worden gevolgd (artikel 15c). Deze procedure treedt dus in de plaats van de procedures die voor de voorbereiding gelden krachtens enig ander wettelijk voorschrift.

Zoals al eerder ter sprake is geweest, hebben gedeputeerde staten coördinerende bevoegdheden tijdens de hier bedoelde procedures (artikel 15d).

Toepassing van de zojuist genoemde bepalingen leidt ertoe dat in hetzelfde tijdsbestek waarin het plan door de beheerder wordt vastgesteld, de ontwerpen van de overige besluiten aan gedeputeerde staten kunnen en moeten worden gezonden (artikel 15e, derde lid).

Nadat het plan door gedeputeerde staten is goedgekeurd, dienen de overige besluiten binnen drie weken na goedkeuring van het plan te worden genomen (artikel 15g, eerste lid). Is dit niet het geval, dan kunnen gedeputeerde staten zelf een beslissing nemen. Dit laatste kan ook indien – in strijd met artikel 15e, derde lid – gedeputeerde staten niet of niet-tijdig een ontwerp-besluit toegezonden hebben gekregen.

Voor het overige zijn op verschillende plaatsen wettelijke voorzieningen getroffen, teneinde daadwerkelijke parallelschakeling te doen plaats-

vinden. Verwezen wordt naar de artikelen 15b, eerste en tweede lid, 15c, eerste lid, onder a, en tweede lid, 15g, eerste en vierde lid, en 15h, vierde lid.

Conclusie

12. Het voorstel voorziet in een procedure die zowel zorgvuldig als efficiënt is. De zorgvuldigheid is gewaarborgd doordat het voorgestelde systeem met zich brengt dat alle voor de besluitvorming relevante aspecten van meet af aan worden meegewogen, de belanghebbende de gelegenheid krijgt zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren te brengen, en tegen het uiteindelijke besluit beroep openstaat bij de rechter.

De voorgestelde procedure is efficiënt, omdat de afweging van alle relevante aspecten zoveel mogelijk gelijktijdig plaatsvindt, er parallelschakeling tussen de diverse daarvoor in aanmerking komende administratief-rechtelijke procedures plaatsvindt, korte termijnen worden gehanteerd en de beroepsmogelijkheden tegen de diverse besluiten worden gebundeld in één beroepsprocedure.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de hierbedoelde regeling onverlet laat hetgeen ten aanzien van de inhoud van de onderscheidene besluiten (beschikkingen op vergunningaanvragen, RO-besluiten) op grond van de desbetreffende wetgeving in acht moet worden genomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat, alvorens op een aanvraag om vergunning wordt beslist, een toetsing aan de betrokken wettelijke criteria moet plaatsvinden.

Rechtsbescherming

13. Beroep staat open tegen de vaststelling en goedkeuring van het plan, tegen het besluit waarbij de gemeente planologische medewerking verleent en tegen de beschikkingen op de diverse aanvragen om vergunning. Ter bespoediging van de gang van zaken wordt de rechtsbescherming gebundeld.

Voor een optimale parallelschakeling van de procedure bij de administratieve rechter is het gewenst dat gelijktijdig beroep openstaat tegen het plan, het besluit tot goedkeuring van het plan en alle overige besluiten. Om te voorkomen dat tegen het planvaststellingsbesluit en het goedkeuringsbesluit reeds beroep kan worden ingesteld voordat beroep mogelijk is tegen de overige besluiten, die immers ingevolge artikel 15g, eerste lid, maximaal drie weken later worden bekendgemaakt, geeft artikel 15h, vierde lid, een regeling die erop neerkomt dat het instellen van beroep tegen het planvaststellingsbesluit en het goedkeuringsbesluit pas mogelijk wordt als de overige besluiten zijn bekendgemaakt, zulks derhalve in afwijking van artikel 6:8 Awb.

Aldus kan de rechter zich een integraal oordeel vormen over het samenstel van besluiten. Daartoe is te meer aanleiding nu de belangen die de diverse vergunningstelsels beogen te beschermen ook aan de orde zijn in het plan van de beheerder.

Evenzeer teneinde bespoediging te bewerkstelligen is de bezwaarschriftprocedure (artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht) over de gehele linie niet van toepassing verklaard.

Met het oog op bespoediging is voorts, in afwijking van het uitgangspunt van 2 instanties van administratieve rechtspraak, voorzien in één rechterlijke instantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze keuze sluit aan bij onder meer het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel van wet tot herziening van de Ontgrondingenwet (Kamerstukken II, 1993/94, 23 568, nr. 2) en de Tracéwet. De omstandigheid dat ingevolge artikel 15h, eerste lid, beroep uitsluitend kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State betekent dus dat die regeling in de plaats treedt van hetgeen bepaald is bij of krachtens enig ander wettelijk voorschrift voor het beroep tegen de betrokken besluiten.

Het wetsvoorstel voorziet voorts om reden van bespoediging in een termijn waarbinnen de Afdeling een beslissing neemt. Deze termijn bedraagt twaalf weken, met een verdagingsmogelijkheid van zes weken.

Schema's

14. Zoals blijkt uit de schema's van de hierbij gevoegde bijlage, is met het doorlopen van de totale procedures ongeveer twee jaar gemoeid. Een verdergaande verkorting van de termijn zou ten koste gaan van de vereiste zorgvuldigheid.

Wèl is het dringend gewenst dat de beheerders van de primaire waterkeringen reeds in de zomer van 1995 voor daarvoor in aanmerking komende dijkvakken beginnen met de voorbereidingen van het plan/MER ten behoeve van de verbetering van de werken die met toepassing van de onderhavige regeling zullen worden tot stand gebracht. Het uitbrengen van een startnotitie en het ter hand nemen van overleg en onderzoek met betrekking tot concrete dijkversterkingen behoeft beslist niet te wachten op het in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel. Ervan uitgaande dat het wetsvoorstel in januari 1996 kracht van wet krijgt, kan op deze wijze ten minste een half jaar tijdswinst worden geboekt, zonder dat wie dan ook in zijn belangen wordt geschaad. Hierover zal overleg worden gepleegd in de stuurgroep deltaplan grote rivieren.

Grensmaasproject

15. Bij de voorbereiding van de onderhavige nota van wijziging is de vraag gesteld of het wenselijk is het Grensmaasproject onder de hierboven toegelichte regeling te brengen. Naar mijn mening bestaat daaraan geen behoefte en is dit ook niet wenselijk.

Het voorstel van Wet op de waterkering heeft betrekking op primaire waterkeringen. Het Grensmaasproject heeft daarop geen betrekking. Het kan worden gekenschetst als een geheel van ontgrondingen (grind- en zandwinning), gecombineerd met natuurontwikkeling. De omstandigheid dat als gevolg daarvan het waterbergend vermogen van het gebied toeneemt doet aan het vorenstaande niet af. Bedoeld project wordt beheerst door andere wetgeving dan de Wet op de waterkering. Met name moet hier worden gedacht aan de Ontgrondingenwet. In dit verband is van belang het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot herziening van die wet.

De achterliggende gedachte bij de vraag of het Grensmaasproject niet ook onder de werkingssfeer van de onderhavige nota van wijziging moet worden gebracht, is de vrees dat afronding van dat project niet in het jaar 2005 zal kunnen plaatsvinden. Naar mijn mening bestaat voor die vrees geen grond. Het zojuist bedoelde wetsvoorstel is er juist op gericht dat ontgrondingsprojecten veel tijdiger kunnen worden gerealiseerd dan nu het geval is. Het verschaft door een samenstel van voorzieningen ruime mogelijkheden teneinde ook het Grensmaasproject tijdig af te ronden.

Onteigening

De situatie onder de geldende wetgeving

16. De onteigeningsprocedure onder de geldende wetgeving bestaat in hoofdlijnen uit twee fasen: de administratieve onteigeningsprocedure en de gerechtelijke onteigeningsprocedure.

De administratieve onteigeningsprocedure, die voorafgaat aan de gerechtelijke onteigeningsprocedure, is gericht op de totstandbrenging van een koninklijk besluit, dat de onteigenende partij een titel verschafft om de rechter te verzoeken de onteigening uit te spreken wanneer men niet minnelijk tot overeenstemming komt. Het koninklijk besluit bevat een aanwijzing van de onroerende zaken en beperkte rechten ter onteigening.

Ten behoeve van de administratieve onteigeningsprocedure voor onder meer herstel of onderhoud van dijken bevat de onteigeningswet in titel II specifieke bepalingen. De procedure begint met een verzoek van de verzoeker om onteigening aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Nadat de bij het verzoek gevoegde stukken door de betrokken regionale directie van de Rijkswaterstaat zijn getoetst op juistheid en volledigheid, worden de stukken gezonden aan de betrokken provincie. Gedeputeerde staten benoemen een commissie, die een hoorzitting organiseert in elke gemeente waar de te onteigenen zaak is gelegen. Nadat de hoorzitting is gehouden en belanghebbenden aldus gelegenheid is gegeven hun zienswijze naar voren te brengen, brengt de commissie advies uit aan de minister, alsmede een verslag van de zitting. Vervolgens stelt de regionale directie een ontwerp-koninklijk besluit op, dat aan de hoofddirectie van de Rijkswaterstaat ter toetsing wordt toegezonden. Het ontwerp van het besluit wordt vervolgens door de minister voor advies aan de Raad van State gezonden. Na het uitbrengen van het advies wordt op de hoofddirectie een nader rapport opgesteld. Na ondertekening door de minister en bekrachtiging door de Koningin wordt het besluit in de Staatscourant gepubliceerd en door tussenkomst van het provinciaal bestuur ter inzage gelegd op de secretarie van de betrokken gemeente.

Vervolgens moet de verzoeker om onteigening nog een laatste poging doen om de grond minnelijk te verwerven. Wanneer dit niet lukt, dient de verzoeker de grondeigenaar voor de rechtbank te dagvaarden. Dit is het begin van de gerechtelijke onteigeningsprocedure. De rechtbank kan worden verzocht de vervroegde onteigening uit te spreken (artikelen 54f-54t Onteigeningswet). Tegen het onteigeningsvonnis is geen hoger beroep mogelijk. Wél is beroep in cassatie mogelijk bij de Hoge Raad.

De duur van de onder 16 beschreven procedure

17. Onder de huidige omstandigheden vergt de administratieve onteigeningsprocedure – inclusief de voorbereiding daartoe – ongeveer veertien maanden. De gerechtelijke procedure, op basis van de bepalingen inzake vervroegde onteigening, duurt ongeveer een half jaar. In totaal beslaat de onteigeningsprocedure derhalve twintig maanden, nog daargelaten de tijd die gemoeid is met de behandeling van het beroep in cassatie, indien zulks wordt ingesteld.

Aanleiding tot de voorgestelde wijziging

18. Gelet op de doelstelling van het onderhavige voorstel moet de duur van de geldende onteigeningsprocedure onaanvaardbaar lang worden geacht. Bedacht moet worden dat de administratieve onteigeningsprocedure niet eerder kan starten dan nadat – na een procedure die in het algemeen tenminste dertien maanden duurt – het dijkversterkingsplan is goedgekeurd. Aanzienlijke vertraging in de uitvoering van een werk ontstaat wanneer na de goedkeuring van dat plan een administratieve en gerechtelijke onteigeningsprocedure volgens de normale voorschriften moet worden gevoerd. Het is dan ook noodzakelijk de duur van de onteigeningsprocedure te bekorten door middel van een samenstel van wettelijke en buitenwettelijke voorzieningen.

Een kenmerk van de administratieve onteigeningsprocedure is dat daarin veel verschillende actoren een functie vervullen, met name: provincie, regionale directie, hoofddirectie en Raad van State. Dit levert op zich een bron van vertraging op.

Ervaringsgegevens wijzen uit dat per 5 kilometer dijkvak – een dijkversterkingsproject zal in het algemeen ten hoogste een zodanige omvang hebben – één administratieve onteigeningsprocedure doorlopen wordt, en dat in circa 5 % van de gevallen waarin de administratieve onteigeningsprocedure is doorlopen, een gerechtelijke onteigeningsprocedure nodig is. Er moet dus rekening mee gehouden worden dat, uitgaande van een aantal kilometers te versterken rivierdijk tussen de 600 en 650 kilometer en een gemiddeld traject per werk van 5 kilometer, circa 120 administratieve onteigeningsprocedures gevoerd zullen moeten worden. De conclusie is dan ook dat het aangewezen is in ieder geval de duur van de administratieve onteigeningsprocedure in aanzienlijke mate te bekorten.

De bekorting dient door een samenstel van wettelijke en buitenwettelijke maatregelen te worden bewerkstelligd. De wettelijke maatregelen zijn er in het bijzonder op gericht het aantal actoren in de procedure terug te brengen en bepaalde termijnen te bekorten. De buitenwettelijke maatregelen bestaan er eveneens in het aantal actoren verder terug te brengen, terwijl daarnaast een strakke centrale planning en coördinatie dringend gewenst zijn.

Voorgestelde voorzieningen met betrekking tot de administratieve onteigeningsprocedure

19. Voorgesteld wordt dat de verantwoordelijkheid voor het proces meer centraal komt te liggen bij het ministerie. Dit betekent dat de provincie niet langer belast zal zijn met het in leven roepen van de commissie, die met het oog op de totstandkoming van het KB belast wordt met het houden van hoorzittingen, het doen van verslag van gehouden hoorzittingen en het uitbrengen van advies over het verzoek om onteigening. In de voorgestane opzet wordt de rijksoverheid verantwoordelijk voor het in het leven roepen van de commissie.

Die verantwoordelijkheid krijgt voorts in die zin vorm dat de hoofddirectie van de Rijkswaterstaat feitelijk belast zal zijn met de procesverantwoordelijkheid en niet langer, mede, de betrokken regionale directie. Dit betekent dat de verzoeker om onteigening het verzoek met de daarbij behorende stukken rechtstreeks indient bij de hoofddirectie, dat onverwijld na het inkomen van het verzoek de hoofddirectie ervoor zorg draagt dat de adviescommissie wordt benoemd en aan het werk gaat en dat, na ontvangst van het advies – dit zal binnen een week na de hoorzitting moeten zijn uitgebracht –, de hoofddirectie onverwijld zorg draagt voor het opstellen van het koninklijk besluit en de totstandkoming daarvan.

Een verdere verkorting van het proces wordt tenslotte bewerkstelligd door het schrappen van de verplichting om de Raad van State advies te vragen over het ontwerp-besluit. Hierbij is overwogen dat rechtsbescherming met betrekking tot de inhoud en de wijze van totstandkoming van het koninklijk besluit plaatsvindt in de gerechtelijke onteigeningsprocedure; verwezen wordt naar het arrest van de Hoge Raad van 25 mei 1988, NJ 928. Voor dat doel is het advies van de Raad van State niet nodig. Voor zover het advies van de Raad van State waarborg is met het oog op de vraag of het algemeen nut de onteigening ten behoeve van i.c. bepaalde dijkversterkingswerken vordert, is de grondslag daarvoor niet aanwezig nu de reikwijdte van de onderhavige bepalingen (artikelen 15k en 15a) wettelijk vastligt. Ter bevordering van een zo spoedig mogelijke totstandkoming van het besluit, wordt voorgesteld in deze gevallen af te zien van het verplicht vragen van advies van de Raad van State.

Voor het overige dienen de nodige organisatorische voorzieningen te worden getroffen teneinde de voorgestelde verkorte procedure zo spoedig mogelijk te doorlopen. Dit zal enige tijdelijke uitbreiding vergen van het ambtelijk apparaat op de hoofddirectie. Op de hoofddirectie is overigens reeds kennis en ervaring betreffende de administratieve onteigeningsprocedure aanwezig. Tegenover de geringe uitbreiding op de hoofddirectie staat dat de betrokken provincies niet langer een specifieke, zelfstandige rol vervullen in deze procedure, afgezien van een deelname van een vertegenwoordiger van het provinciaal bestuur aan de adviescommissie. De provincies kunnen zich derhalve concentreren op de andere besluitvormingsprocedures, welke aan de onteigeningsprocedure voorafgaan en waarin zij een belangrijke besluitvormende en coördinerende rol vervullen.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de administratieve fase van de onteigeningsprocedure betrekking hebben op de artikelen van de onteigeningswet die in het bijzonder betrekking hebben op de onteigening bij onder meer de aanleg, het herstel of onderhoud van dijken (titel II). Het komt ook voor dat in het kader van onteigening ten behoeve van dijkversterking tevens onteigening ten behoeve van een weg (titel IIa) moet plaatsvinden. In de gevallen waarin titel II toepassing vindt in samenhang met titel IIa gelden ook de voorgestelde bekortingen ten aanzien van de administratieve fase van de procedure.

Het vorenstaande overziende, mag aangenomen worden dat de administratieve procedure qua tijdsduur kan worden teruggebracht van ongeveer veertien maanden onder de huidige wetgeving tot circa drie maanden. Hierbij wordt aangenomen dat indiening van het verzoek bij de minister en toetsing door de hoofddirectie van het verzoek met bijbehorende stukken op juistheid en volledigheid één week, te rekenen vanaf het tijdstip van goedkeuring van het betrokken dijkversterkingsplan, zal vergen. Met het gereedmaken van de stukken en het maken van werkafspraken tussen hoofddirectie en beheerder moet voordien reeds worden begonnen. Dit geldt ook voor het minnelijk overleg over de verwerving van de benodigde gronden. Behoorlijk bestuur brengt immers met zich dat de beheerder, om vast te kunnen stellen of de onteigening noodzakelijk is, voorafgaand aan de start van de administratieve onteigeningsprocedure pogingen onderneemt om tot minnelijke verwerving van de gronden te komen.

Voordat de stukken ter inzage worden gelegd, dient kennis te worden gegeven van de aanvraag in een of meer dag- of nieuwsbladen. Deze kennisgeving zal één week vergen. Vervolgens zullen de stukken 4 weken ter inzage liggen op de secretarie van de betrokken gemeente. In die periode zal tevens een hoorzitting plaatsvinden. Binnen een week na het verstrijken van de genoemde vier-weken-termijn zal het advies en het verslag van de hoorzitting door de door de minister benoemde commissie moeten worden uitgebracht. Vervolgens zullen het ontwerpen van het koninklijk besluit, de vaststelling, bekrachtiging en publikatie ervan in de Staatscourant 5 weken vergen.

Bij elkaar opgeteld moet het dus mogelijk zijn dat binnen 12 weken na het inkomen van de aanvraag tot het nemen van het koninklijk besluit de procedure is afgerond.

De gerechtelijke onteigeningsprocedure

20. Nadat het koninklijk besluit is bekendgemaakt en ter inzage is gelegd op de gemeentesecretarie, dient de verzoeker nog een laatste poging te ondernemen om de percelen minnelijk te verwerven. Geraamd

wordt dat dit ongeveer 4 weken in beslag zal nemen, te rekenen vanaf de dag van bekendmaking van het koninklijk besluit.

Uiteindelijk zal toch, naar moet worden aangenomen, in een aantal gevallen de gerechtelijke onteigeningsprocedure moeten worden doorlopen teneinde de percelen in eigendom te verwerven. Zoals reeds opgemerkt, kan daartoe de vervroegde onteigeningsprocedure worden gevolgd, welke in het algemeen zes maanden duurt. Indien zich echter verwickelingen voordoen en bijvoorbeeld de onteigeningsbevoegdheid ter discussie wordt gesteld, kan het langer duren. Het tempo van de procedure is overigens sterk afhankelijk van de werkdruk op de betrokken rechtbanken en bij de externe rechtbank-deskundigen.

Met de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden begonnen indien het dijkversterkingsplan door gedeputeerde staten is goedgekeurd. Het hoeft derhalve niet zo te zijn dat met het beginnen van de gerechtelijke onteigeningsprocedure moet worden gewacht totdat het dijkversterkingsplan onherroepelijk is geworden. Teneinde daaromtrent onzekerheid weg te nemen, is zulks in artikel 15l, eerste lid, opgenomen. Uiteraard kan door de rechtbank de gerechtelijke onteigening pas worden uitgesproken indien het dijkversterkingsplan onherroepelijk is geworden (artikel 15l, tweede lid).

Onderzocht is of het nog mogelijk is de wettelijke bepalingen te wijzigen teneinde verdere versnelling in de gerechtelijke onteigeningsprocedure te bewerkstelligen. Geconcludeerd is dat de mogelijkheden daartoe zeer beperkt zijn. De onteigeningswet bevat reeds specifieke voorzieningen, gericht op het met spoed verkrijgen van een onteigeningsuitspraak, en bevat daarnaast reeds de bepaling (artikel 24, eerste lid) dat de rechtbank zaken aangaande onteigening ten algemene nutte vóór alle andere behandelt. De wettelijke bepalingen ter zake laten toe dat het bepaald niet per se een half jaar hoeft te duren alvorens uitspraak wordt gedaan.

Gezien het vorenstaande wordt ervan afgezien op dit stuk wijziging te brengen in de wetgeving.

Het geheel overziende zal de totale onteigeningsprocedure, afgezien van het beroep in cassatie, in 9 maanden kunnen worden doorlopen.

Overgangsrecht

21. Zoals blijkt uit artikel 15m, is voorzien in overgangsrecht. Dit overgangsrecht is ontleend aan de bepalingen van overgangsrecht betreffende de Algemene wet bestuursrecht. Volgens het eerste lid worden besluiten betreffende de uitvoering van de onderhavige rivierdijkversterkingswerken, die zijn aangevraagd voor de inwerkingtreding van de wet, overeenkomstig het oude recht totstandgebracht. Hetzelfde geldt voor de ambtshalve te nemen besluiten, voor zover deze binnen 13 weken na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet zijn bekendgemaakt. De termijn van dertien weken na inwerkingtreding van de wet stelt het bestuursorgaan dat daarvóór de voorbereiding van een dergelijk besluit ter hand heeft genomen, in staat die voorbereiding af te wikkelen volgens het oude recht.

Volgens het tweede lid blijft het oude recht beslissend voor de mogelijkheid om bezwaar te maken dan wel beroep of hoger beroep in te stellen tegen een besluit dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet is bekendgemaakt.

Hetzelfde is het geval ten aanzien van de behandeling van een dergelijk bezwaar of (hoger) beroep, voor zover dat bezwaar is gemaakt of dat beroep is ingesteld vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.

Het kan voorkomen dat op het ene bezwaarschrift tegen een besluit nog het oude recht moet worden toegepast, maar dat op een bezwaarschrift (beroepschrift) van een ander dat later is ingediend het nieuwe recht zou

moeten worden toegepast. Dit is onwenselijk. Vandaar dat in het derde lid is bepaald dat in een dergelijk geval het oude recht van toepassing blijft.

De zojuist beschreven voorzieningen van overgangsrecht hebben betrekking op in beginsel alle administratiefrechtelijke besluiten betreffende dijkversterkingsprojecten, voor zover deze vallen onder artikel 15a. Grosso modo gaat het hier dus om besluiten, gericht op de vaststelling of goedkeuring van dijkversterkingsplannen, RO-besluiten ter zake, alsmede besluiten, gericht op het verlenen van publiekrechtelijke toestemming voor de aanleg van zodanige werken.

Het overgangsrecht is echter niet van toepassing op administratieve besluiten (in de vorm van koninklijke besluiten) inzake onteigening met het oog op de verwezenlijking van bedoelde werken. Van belang hierbij is dat de meest recente administratieve onteigeningsprocedures ten aanzien van dijkversterkingen in augustus 1994 zijn afgerond. Nadien zijn geen administratieve onteigeningsprocedures gestart, terwijl dit voor de rest van het jaar evenmin het geval zal zijn. Er zullen derhalve op dit gebied geen besluiten moeten worden genomen ten aanzien waarvan het in het leven roepen van overgangsrecht wenselijk is. Voorts bestaat evenmin behoefte aan overgangsbepalingen ten aanzien van het maken van bezwaar of het instellen van beroep, aangezien ingevolge artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht tegen besluiten op grond van de Onteigeningswet geen beroep kan worden ingesteld.

Ten slotte zij in het algemeen opgemerkt dat, indien met het oog op een spoedige realisering van dijkversterkingswerken de voorkeur wordt gegeven aan toepassing van het nieuwe recht, bevorderd moet worden dat de onder de gelding van het oude recht ingediende aanvragen om besluiten of reeds totstandgekomen besluiten worden ingetrokken en nieuwe procedures worden gestart na de inwerkingtreding van de onderhavige wet.

Financiering rivierdijkversterking

22. Met het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn afspraken gemaakt over de financiële gevolgen van de versnelde rivierdijkversterking. Ten behoeve van het onderhoud en de aanpassing van rivierdijken zijn in het kader van de zogenaamde Decentralisatie-Impuls middelen naar het Provinciefonds overgeheveld. Over de omvang en de verdeling van die bedragen zijn eerder al afspraken met het IPO gemaakt. De provincies zijn daarover geïnformeerd door middel van de zogenaamde Provinciefonds-circulaires. Het betreft de onderwerpen «onderhoud hoofdwaterkeringen» en «rivierdijkversterking». Door de noodzakelijke versnelling van de dijkversterkingswerken krijgen provincies te maken met extra rentekosten. Het Rijk heeft toegezegd daarvan 70 % voor zijn rekening te zullen nemen. Deze rijksbijdrage wordt uitgekeerd via het Provinciefonds. De verdeling van dit bedrag over de provincies is nog niet bekend. Daarover vindt nog overleg plaats met de betrokken provincies.

Met artikel 15o wordt artikel 247 van de Provinciewet verruimd. Daardoor ontstaat de benodigde ruimte om dit artikel in de onderhavige situatie te gebruiken, overeenkomstig de afspraken met het IPO.

De grondslag heeft betrekking op de oorspronkelijke toevoeging aan het Provinciefonds en op de toevoeging in verband met de extra rentekosten.

Zonder de verruiming staat het tweede lid van artikel 247 van de Provinciewet het bedoelde gebruik in de weg. De tweede zin van dat artikellid vereist namelijk duidelijkheid over de wijze waarop de middelen geleidelijk worden opgenomen in de algemene uitkering. De overgang van integratie-uitkering naar algemene uitkering is echter pas met ingang van 2015 voorzien. Daarnaast is nu nog niet bekend met welke algemene verdeelmaatstaven dat zal gebeuren.

Omdat het in de bedoeling ligt op termijn (in 2015) de middelen te integreren in de algemene uitkering, op een nader te bepalen wijze, is de tweede volzin van het tweede lid van artikel 247 van de Provinciewet voor de onderhavige overheveling buiten toepassing verklaard. Met deze verruiming van het integratie-artikel vervalt het bezwaar tegen toepassing van artikel 247, tweede lid. De verruiming is aangewezen, omdat de provinciale uitgaven in de komende jaren investeringsuitgaven betreffen en er sprake is van achterstanden bij de dijkversterking. Dat geeft tijdelijk een ongelijkmatige verdeling, die niet met behulp van de algemene verdeelmaatstaven tot stand kan worden gebracht. De verruiming verdraagt zich met de recente gedachtenontwikkeling ten aanzien van het integratie-artikel voor zowel het Provinciefonds als het Gemeentefonds. Daarin is niet langer sprake van het voorschrift aan te geven op welke wijze de overgang van de integratie- naar de algemene uitkering plaatsvindt.

Die wijziging is ingegeven door de wens de toepassing van het integratie-artikel minder star te maken. Van groter belang is het feit dat de tijd tussen overheveling naar en opnemng in de algemene uitkering gebruikt kan worden voor de ontwikkeling van een ijkpunt (welke provincie heeft de kosten) en een verdeelwijze, in plaats van dat de overheveling moet wachten. Als deze nieuwe lijn tot wet wordt verheven, komt de uitzondering in de onderhavige situatie te vervallen.

Nadat het proces van dijkversterking goeddeels is voltooid, kan een duidelijk beeld bestaan van een structurele verdeling van de kosten en kan in 2015 de verdeling van de algemene uitkering worden aangepast.

Omdat in 1994 voor het eerst middelen aan het Provinciefonds zijn toegevoegd, krijgt artikel 15o terugwerkende kracht tot en met 1994.

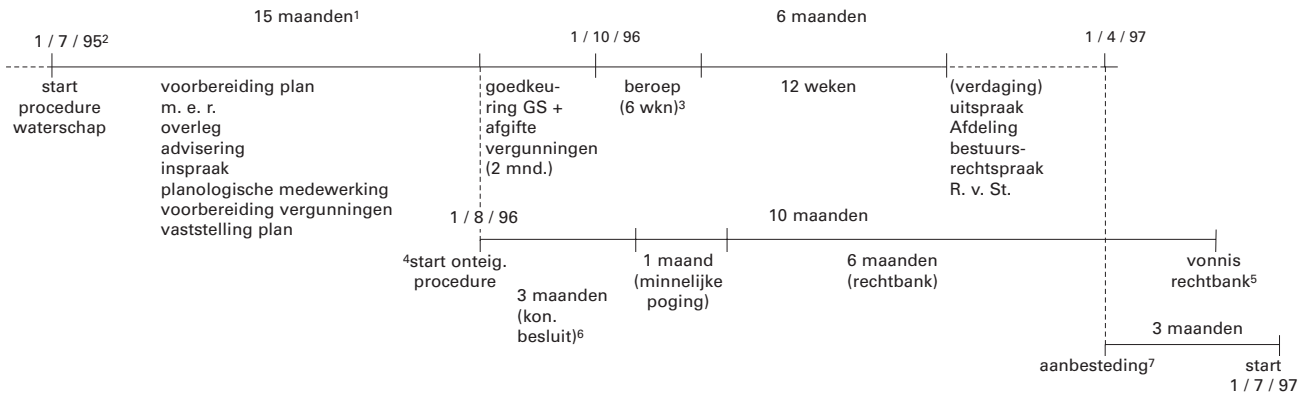
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 15j

Met de onderhavige bepaling wordt niet beoogd een sanctie te stellen wegens nalatigheid. Nu bij de toepassing van de bepaling de beschikking op de aanvraag niet wordt gegeven door het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan, maar door gedeputeerde staten, ligt het in de rede dat de reeds door het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan ontvangen leges voor de behandeling van de aanvraag worden overgedragen aan het bestuursorgaan dat de beschikking neemt.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

SCHEMA 1



¹ Zie schema 2.

² Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel – naar verwachting per 1 januari 1996 – kan de procedure worden gestart.

³ Voor zover geen schorsing wordt uitgesproken en er geen noodzaak tot onteigening bestaat, is het werk vanaf december 1996 uitvoeringsgereed.

⁴ Na vaststelling van het plan door het waterschap kan de onteigeningsprocedure worden gestart.

⁵ Cassatie heeft schorsende werking en duurt minimaal een half jaar.

⁶ Zie schema 3.

⁷ Na de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak kan de aanbesteding plaatsvinden.

SCHEMA 2

Procedure wetsvoorstel dijkversterkingen 2e tranche (De fase van 15 maanden uitvergroet.)

Activiteit	Tijd in weken
* Opstellen startnotitie (SN), door waterschap	3
* Publikatie SN. Het formele begin van de procedure.	
* Inspraak en advisering over SN t.b.v. richtlijnen voor het MER	4
* Advies van de Commissie m.e.r. t.b.v. de richtlijnen	5
* GS (= bevoegd gezag) stellen richtlijnen voor het MER vast	3 ¹
* Opstellen ontwerpplan/MER door waterschap	25
* Beoordeling aanvaardbaarheid MER door GS	3
* Publikatie ontwerpplan/MER	
* Inspraak en advisering over ontwerpplan/MER	4
* Toetsingsadvies Commissie m.e.r.	5
* Vaststelling plan door waterschap. Toezending aan GS.	1
* Goedkeuring GS	6
* Afgifte vereiste vergunningen	3
Totaal 62 weken ruim 14 maanden.	

¹ O.g.v. de Wet milieubeheer binnen 13 weken.

SCHEMA 3. Procedures dijkversterkingen en milieu-effectrapportage op basis van het voorstel Wet op de waterkering en de regeling m.e.r.

Procedure milieu-effectrapportage				Procedure voorstel Wet op de waterkering			
T	IN=WS	BG=GS	Anderen	IN=WS	BG=GS	Anderen	T
	start-notitie			voorbe-reiding ontwerp-plan			
		bekendma-king					
m a x 1 3 w			inspraak en advies				
			advies richtlijnen Commissie m. e. r.				
		vaststellen richtlijnen					
	opstel-len MER			opstel-len ont-werpplan			
	indienen MER			indienen ontwerp-plan			
m a x 6 w		beoordeling aanvaard-baarheid MER					
m a x 2 w		bekendma-king MER			bekend-making ontwerp-plan		
m i n 4 w			inspraak en advies hoorzit-ting			inspraak	m a x 1 0 w + 5 w
5 w			toetsing-advies Commissie m. e. r.				
				vast-stelling plan			
					goed-keuring plan		6 w
						andere besluiten	3 w
		Evaluatie milieuge-volgen					

Verklaringen:

T=Termijnen,

IN=Initiatiefnemer,

WS=Waterschap,

BG=Bevoegd Gezag,

GS=Gedeputeerde Staten

SCHEMA 4

Administratieve onteigeningsprocedure dijkversterking

Onderstaande tabel geeft aan hoeveel tijd gemoeid is met de administratieve onteigeningsprocedure voor dijkversterkingen, nadat deze zoveel als mogelijk door middel van wetswijziging is versneld.

Stap	Tijdsduur
Na goedkeuring plan door GS: afronding onteigeningsstukken en indiening van de stukken bij de Kroon (Minister van Verkeer en Waterstaat)	1 week
Publicatie datum en tijdstip hoorzitting, terinzagelegging stukken en hoorzitting	6 weken
Opstellen koninklijk besluit ter Hoofddirectie, bekrachtiging door Koningin en contraseign Minister van Verkeer en Waterstaat	2 weken
Publicatie koninklijk besluit in Staatscourant	1 week
Uitreiking Staatscourant	1 week
Onvoorzien	1 week
Totaal benodigde tijd administratieve onteigeningsprocedure	12 weken