

# Naar een nieuwe Deltawet Rapport in opdracht van de Deltacommissie

prof. mr. D.W. Bruil  
Instituut voor Agrarisch Recht  
Wageningen  
juli 2008



# Inhoud

## I Inleiding

1. *Aanleiding en probleemstelling*
2. *De oude Deltawet*
3. *De Grondwet*
4. *Andere wetten*
5. *Opbouw van het stuk*

## II Algemene beschouwing

1. *Inleiding*
2. *Organisatorische voorzieningen*
3. *Welke besluiten vallen te onderscheiden?*
4. *Op welk niveau besluiten?*
5. *Betrokkenheid andere bestuursniveaus*
6. *Relatie met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu.*
7. *Coördinatie van besluitvorming*
8. *Snelheid van procedures*
9. *Relatie met juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals vergunningen, grondverwerving en gedoogplichten*
10. *Relatie met financiële uitvoering*
11. *Rechtsbescherming*

## III De nieuwe Deltawet

1. *Inleiding*
2. *Begripsomschrijvingen en toepassingsbereik*
3. *Organisatie*
4. *Plannen*
5. *Relatie met andere beleidsterreinen*
6. *Coördinatie van besluitvorming*
7. *Uitvoeringsinstrumentarium*
8. *Financiële bepalingen*
9. *Slotbepalingen*

## IV Slotoverweging

# I Inleiding

## 1. Aanleiding en probleemstelling

De Deltacommissie bereidt een advies voor over over de wijze waarop Nederland kan omgaan met de consequenties van de klimaatveranderingen tot 2100, met een doorkijk naar 2200. In het kader daarvan is bij de Subcommissie besluitvorming) behoefte aan informatie over juridische aspecten. Er wordt van uitgegaan dat de oplossingsrichtingen die de Commissie zal aanduiden grote ruimtelijke projecten omvat. De hoofdvraag luidt: hoe kan de besluitvorming over dergelijke projecten worden vormgegeven? Concrete opdracht luidt: formuleer een nieuwe Deltawet met bijbehorende memorie van toelichting. Het is niet de bedoeling een in alle opzichten uitgewerkte juridische regeling te presenteren, maar op hoofdlijnen aan te geven hoe zo'n wet er uit zou kunnen zien.

## 2. De oude Deltawet

De “Wet van 8 mei 1958, houdende de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamsche Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloed”, ofwel de Deltawet was een wonder van eenvoud. Na een considerans waarin wordt overwogen “dat de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamsche Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering noodzakelijk is” formuleert de wet een opdracht in artikel 1: een lijstje van werken die worden uitgevoerd. In artikel 2 en 3 staat vervolgens welke openbare lichamen het werk uitvoeren (rijk of beheerders), wie de plannen maakt (de minister van Verkeer en Waterstaat). Artikel 4 stelt vast dat de Kroon de coördinatie bij de uitvoering op zich neemt. Artikel 5 geeft aan dat de kosten door het Rijk worden gedragen. Er kunnen voorschotten worden verstrekt (art. 6). Artikel 7 biedt een regeling van de schadevergoedingen; ook waardevermeerderingen kunnen op basis van dit artikel worden verrekend. Dat is het: een wet met minder dan tien artikelen.

Het zou op het eerste gezicht aantrekkelijk zijn om de oude Deltawet als uitgangspunt te nemen voor de nieuwe. Er zijn echter belangrijke verschillen in de wetgevingscontext die deze gedachte minder aannemelijk maken:

- in 1958 was tamelijk precies bekend welke werken er zouden moeten worden uitgevoerd (de Deltawerken), zodat een lijst in de wet kon worden opgenomen. Dat zal thans niet het geval zijn.
- in 1958 was – na de ramp van 1953 – nauwelijks omstreden dat er iets moest gebeuren. In het algemeen speelden voorzichtige interbestuurlijke verhoudingen, detaillistische parlementariërs en rechtsbescherming wellicht al een mindere rol dan tegenwoordig, rond de Deltawerken bekommerde men zich er eigenlijk – althans in de wettelijke regeling – in het geheel niet om betrokkenheid van provincies en/ of gemeenten, democratische besluitvorming, inspraak en rechtsbescherming voor belanghebbenden. Wat dat laatste betreft: de Wet Arob was er nog niet eens.

Tenzij ook nu – door het werk van de Deltacommissie – precies bekend zou zijn welke werken er moeten worden uitgevoerd en ook nu dezelfde mate van urgentie wordt gevoeld die zou kunnen rechtvaardigen dat procedurele en inhoudelijke waarborgen achterwege zouden

kunnen blijven, is de oude Deltawet niet meer in een of andere vorm tot leven te wekken. In het navolgende zal ik daarvan uitgaan. De nieuwe Deltawet zal een stuk ingewikkelder zijn.

### 3. Grondwet

Het gewicht van de waterhuishouding als overheidstaak blijkt niet letterlijk uit de Grondwet. Wel neemt men aan dat bescherming tegen water valt onder art. 21: de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land (...). Dit heeft verder weinig praktische betekenis. Wellicht zou men grondwetsteksten nog wat aan kunnen scherpen om het belang van droge voeten toch nog wat sterker tot uitdrukking te laten komen. Dat is echter een lange weg en zal evengoed ook dan weinig praktische betekenis hebben.

### 4. Andere wetten

Er zijn natuurlijk ook nog andere wetten dan een 'oude' Deltawet, die in aanmerking zouden komen als basis voor de uitvoering van de nieuwe deltawerken. Na de hoogwatercrisis van de eerste helft van de jaren negentig is de Deltawet Grote Rivieren (1995) vastgesteld en uitgevoerd. Ook deze wet bevatte – in de bijlagen – een lijst van uit te voeren projecten. Bovendien was er een regeling voor de concentratie van de besluitvorming (art. 4 Dgr), een coördinatie-regeling (idem), concentratie van rechtsbescherming (art. 6), verkorting van termijnen (art. 4 en 6) en de zgn onverwijlde inbezitneming door de beheerder (art. 5). Natuurlijk ontbrak een schaderegeling niet (art. 7). De Deltawet grote rivieren was, volgens de evaluatie, een succes. Ook hier was er een breed draagvlak voor nut en noodzaak van de dijkverbetering en voor de urgentie daarvan. Als belangrijke succesfactoren – naast de inhoud van de wet zelf - zijn aangemerkt: de eensgezindheid, geen nieuwe activiteiten, interactieve processen, voldoende geld. In de evaluatie wordt een aantal lessen getrokken.<sup>1</sup> Van groot belang worden geacht:

- a. Coördinatie van de besluitvorming
- b. Een horizonbepaling. In de wet was een datum opgenomen waarop alle plannen er moesten liggen. Dat is ook gelukt.<sup>2</sup>
- c. Een schaderegeling die niet wacht op (bijvoorbeeld) art. 49 Wet ruimtelijke ordening.
- d. Interactieve besluitvorming.

Momenteel kennen we nog de Wet op de Waterkering. In die wet is de besluitvorming over aanleg van werken geregeld in de artikelen 7 e.v. De meest voor de hand liggende wet op basis waarvan besluitvorming over de nieuwe Deltawerken kan plaatsvinden is echter de nieuwe Waterwet. Deze wet zal o.a. de Wet op de Waterkering vervangen. De Waterwet verkeert nog in het ontwerpstadium, is goedgekeurd door de Tweede kamer en inmiddels aangeland bij de Eerste Kamer.<sup>3</sup> Alvorens we de stap naar een afzonderlijke Deltawet kunnen nemen zal eerst moeten worden onderzocht of de Waterwet aan de eisen voldoet. Als dat niet het geval is zou nog kunnen worden overwogen om de Waterwet aan te passen. Pas als ook dat niet kan, komt een nieuwe afzonderlijke wet in beeld. Om dit proces vorm te geven moet

---

1 P.P.J. Driessen en A.A.J. de Gier - Deltawet grote rivieren. Evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995, Bestuurskunde 1998, nr. 7, blz., 74-86

<sup>2</sup> Dat zo'n bepaling niet altijd werkt blijkt uit de Reconstructiewet concentratiegebieden. Op basis van art. 14 van deze wet moest er binnen negen maanden na de inwerkingtreding van de wet ontwerp-reconstructieplannen zijn. Dat werd 22 maanden (de draagtijd van een olifant).

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2007-2008, 30 818, A (gewijzigd voorstel van wet, 25 maart 2008).

om te beginnen worden geformuleerd aan welke eisen een nieuwe Deltawet zou moeten voldoen. Dit brengt mij op de verdere opbouw van dit stuk.

#### 5. *Opbouw van het stuk*

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk II een algemene beschouwing gewijd aan de vraag wat er in een nieuwe Deltawet aan de orde zou moeten komen. De belangrijkste eisen vloeien voort uit het werk van de Deltacommissie zelf, maar ook vanuit andere invalshoeken kunnen eisen / wensen worden geformuleerd. In hoofdstuk III komt het tot wetsteksten. In de toelichting daarbij zal ook gerefereerd worden aan de Waterwet. Voorstellen voor wetsteksten staan in **vet** lettertype. Het rapport wordt afgesloten met een slotoverweging.

## II Algemene beschouwing

### 1. Inleiding

De Deltacommissie speelt met het idee dat er een speciale wet moet komen, een nieuwe Deltawet. De vraag is dan natuurlijk: waarom een speciale wet? De eerste overwegingen hierbij zijn niet van juridische aard: het belang van een beleidsterrein – in dit geval de nieuwe deltawerken – kan tot uitdrukking komen in een eigen wet, meer dan wanneer dat belang via een al bestaande wet wordt uitgevoerd. Uiteraard kan de speciale wet andere bepalingen bevatten dan een bestaande wet, maar noodzakelijk is dat niet. Een speciale wet is dus zinvol om het belang te benadrukken. De term ‘deltawet’ zal het daarbij vermoedelijk goed doen.

Het belang van de zaak kan in het opschrift van de wet worden uitgedrukt. Bijvoorbeeld:

**Alzo wij in overweging genomen hebben, dat de overheid zich bij de zorg voor de bewoonbaarheid van het land en als gevolg van de klimaatverandering voor grote opgaven gesteld ziet inzake de bescherming van het land tegen overstroming en wateroverlast en het daartoe noodzakelijk is bijzondere regelingen te treffen voor de aanleg van werken daarvoor in de komende decennia:  
Zo is het....**

Het is denkbaar om daarnaast enkele basisprincipes of beginselen in de wet te formuleren. In de Waterwet bijvoorbeeld zijn in artikel 2.1 de doelstellingen van de wet nog eens uitgewerkt. Voor een Deltawet kan dat uiteraard ook, bijvoorbeeld:

**Deze wet is gericht op (...)**

Volgt een mooi geformuleerde doelstelling. Wetgeving bevat in het algemeen steeds meer van dit soort statements. Over de juridische betekenis daarvan wordt verschillend gedacht, maar waarschijnlijk is de politieke betekenis groter.

Meer specifiek zal bij een regeling voor de realisering van de nieuwe deltawerken op de volgende punten moeten worden gelet:

- Zijn organisatorische voorzieningen gewenst?
- Welke besluiten vallen te onderscheiden?
- Op welk bestuurlijke niveau moet de besluitvorming plaatsvinden?
- Hoe kan de betrokkenheid van andere bestuursniveaus geregeld worden?
- Hoe wordt de relatie met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening en milieu, vormgegeven?
- Hoe de coördinatie van besluitvorming te regelen?
- Hoe kan de snelheid van procedures worden bevorderd?
- Hoe is de relatie met juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals grondverwerving en gedoogplichten?
- Hoe wordt de relatie met financiële uitvoering gelegd?
- Wat valt er voor de rechtsbescherming te regelen?

Op deze onderwerpen ga ik hierna in. Het zal duidelijk zijn dat op veel van deze punten beslist wordt op basis van het gewicht dat men toekent aan de te realiseren werken en de

urgentie daarvan. Als dat gewicht groot en de urgentie sterk worden geacht zal de besluitvorming bijvoorbeeld gemakkelijker op een hoog bestuurlijk niveau – het rijk – worden gelegd. Zijn gewicht en urgentie minder groot, dan kan voor een lager bestuursniveau worden gekozen. Van deze punten zal ook afhangen de wens om procedures te versnellen (ten opzichte van de gebruikelijke), de rechtsbescherming te beperken, meer geld ter beschikking te stellen etc.

Gewicht en urgentie zullen dus moeten worden beargumenteerd. Dat zal de Deltacommissie zelf moeten doen. Ik merk op dat het advies van de Deltacommissie betrekking heeft op de zeer lange termijn, 100 jaar. Het is dus niet zo heel logisch om te proberen de besluitvorming over deltawerken met enkele weken te bekorten of niet de tijd te nemen om met een gemeente te overleggen. Gewicht en urgentie die de wetgever nopen tot bijzondere wetgeving – waarbij wordt afgeweken van de gewone regelingen - vloeien, zo is de ervaring, veelal eerst voort uit rampen. Dat was zo bij de oude Deltawet, bij de Deltawet grote rivieren en bij de Reconstructiewet concentratiegebieden (de varkenspest van 1999). Het begrip ‘ramp’ kan daarbij trouwens wel ruim worden uitgelegd. Zo lagen aan de Spoedwet Wegverbreding slechts de constatering van een groot aantal verkeersknelpunten ten grondslag.

Wel is te begrijpen dat de op te stellen wet ook geschikt is om op de lange termijn doorwerking te verzekeren in de zin dat de nieuwe deltawerken ook worden uitgevoerd. Men kan in dit verband constateren dat de politieke horizon in het algemeen betrekkelijk beperkt is (tot de volgende verkiezingen) en dat ook de planhorizon op verschillende beleidsterreinen tamelijk dichtbij ligt. In de ruimtelijke ordening kijkt men meestal niet verder dan tien jaar vooruit (bestemmingsplannen), soms is dat hooguit enkele decennia (zoals in de Nota Ruimte). Men kan trachten allerlei voorzieningen te treffen om het ‘deltaplan’ min of meer immuun te maken voor de politieke waan van de dag of voor de luimen van een rechterlijk college. Een Grondwetachtige invalshoek ligt dan voor de hand: de Grondwet kan niet gemakkelijk gewijzigd worden en kan niet door de rechter worden getoetst (evenals trouwens gewone wetgeving, tenzij aan internationaal recht). Men zou allerlei kunstgrepen kunnen bedenken zoals het uitsluiten van rechterlijke toetsing van projecten, onaantastbaarheid van projectplannen voor andere wettelijke regelingen enzovoorts. Dit soort exercities zijn misschien wel interessant, maar men verzeilt direct in zware staatsrechtelijke, bestuursrechtelijke en veelal ook Europeesrechtelijke discussies, die wellicht niet binnen 100 jaar zijn af te ronden. Bovendien is het nog maar de vraag of dergelijke buitengewone regelingen wel zo kunnen worden opgesteld dat zij ook beklijven. Tenslotte moet men zich afvragen wat zij dan opleveren. Als voorbeeld de rechtsbescherming. Er wordt momenteel volop gediscussieerd over de vraag of rechtsbescherming beperkt zou kunnen worden door het invoeren van een zogenaamde relativiteitseis. Voor toegang tot de rechter dan wel de inroepbaarheid van rechtsnormen zou een relatie moeten bestaan tussen de belangen van degene die procedeert en de regeling waarop het besluit is gebaseerd. Men kan daar lang en diepgaand over discussiëren, maar de uitkomst is steeds dat hier nauwelijks winst te boeken is.<sup>4</sup> Ook hier kan derhalve vrij gemakkelijk worden aangesloten bij de algemene ontwikkelingen. Voorbeeld daarvan is het pleidooi voor de invoering van een zgn. “bestuurlijke lus”. Daarmee wordt beoogd dat een administratieve procedure niet direct uitloopt op een vernietiging van een besluit wegens onvoldoende onderbouwing. Het bestuur krijgt de gelegenheid voor aanvullend onderzoek / motivering terwijl de procedure zo lang wordt aangehouden.

---

<sup>4</sup> Zie Gerdy Jurgens en Rob Widdershoven – De betekenis van de invoering van een relativiteitseis voor de rechtsbescherming in het waterrecht, in: Weids Water, opstellen over waterrecht (Van Hall bundel), Den Haag 2006, blz. 161 e.v.

## 2. *Organisatorische voorzieningen*

De Waterwet bevat onder het hoofdstuk “Organisatie van het waterbeheer” vooral regels voor het toewijzen van beheerstaken aan beheerders (art. 3.1. e.v.). Ik neem aan dat dergelijke bepalingen in een Deltawet niet nodig zijn. Er kan dan worden aangesloten bij deze artikelen als dat toch nodig is. Resteert een regeling van een deskundigenorgaan. Een Staatscommissie wil meestal wel voortleven en dat kan heel goed door een Deltacommissie in de wet te regelen.

## 3. *Welke besluiten vallen te onderscheiden?*

In bestuurswetten gaat het veelal om grofweg drie clusters van besluitvorming: a) besluiten over normering, b) besluiten over planvorming; c) besluiten over financiering c) besluiten over andere uitvoeringmiddelen, ofwel: wetgeving – planning – financiering – uitvoering.

In dit stuk valt de nadruk op planning en uitvoering. Daarom op deze plaats een korte omschrijving van de andere besluitvormingsclusters.

Het zou gewenst kunnen zijn normen op te stellen waaraan de waterkeringen moeten voldoen. In de Waterwet is bijvoorbeeld een systeem voor veiligheidsnormen voor dijkringen opgenomen. De belangrijkste norm (gemiddelde overschrijdingskans) is in de wet zelf opgenomen; nadere normen worden gedelegeerd aan de Kroon en de minister, veelal in na horen van Gedeputeerde Staten. Voor de deltawerken lijkt het niet nodig nog weer aparte normen te formuleren. Er kan eenvoudigweg aangesloten worden bij het normenstelsel van de Waterwet. Mochten eigen normen toch gewenst zijn dan kunnen daartoe een met de 2.2 en volgende van de Waterwet vergelijkbare bepalingen worden opgenomen.

Voor wat de financiële bepalingen betreft kan gedacht worden aan speciale arrangementen, zoals fondsen, belastingen en heffingen en dergelijke. Dit soort zaken kunnen in de Deltawet geregeld worden. Zo kende de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing een regeling voor het stadsvernieuwingsfonds. Deze inmiddels vervallen figuur was er overigens speciaal op gericht om te komen tot een doeluitkering naar gemeenten. Dat is bij de Deltawet niet aan de orde. Als de gedachten naar een Deltafonds uitgaan dan zal het vooral gaan om de vulling daarvan – via algemene middelen of heffingen – en de trekkingsrechten daarop. Voor heffingen kan aangesloten worden bij de Waterwet (art. 7.1 e.v.). Aparte aandacht bij de financiële bepalingen verdient de schadevergoeding: er zal een regeling moeten komen voor de vergoeding van schade door de aanleg van Deltawerken. Daarbij kan – net als in de oude Deltawet - ook gedacht worden aan het ontnemen van geldelijke voordelen die zouden ontstaan door deze aanleg. Dit aspect van het financiële verhaal zal hierna nog apart aandacht krijgen.

In de planning van en de besluitvorming over grote projecten valt over het algemeen een aantal fasen te onderscheiden. In de Tracéwet bijvoorbeeld begint de besluitvorming met een trajectnota, op basis waarvan een ‘standpunt’ wordt bepaald (de go / no-go beslissing). Vervolgens wordt een projectplan gemaakt en daarover wordt in de vorm van een “tracébesluit” over beslist. Daar hoort ook rechtsbescherming bij. Daarna breekt de uitvoeringsfase aan, met vergunningen, onteigening etc. Een dergelijke opzet behoeft overigens niet standaard te zijn. In andere wetgeving worden projectbesluiten voorafgegaan door meer algemene plannen, die zelf ook weer een procedure doorlopen. Het project wordt



dan soms getoetst aan zo'n plan. Bij complexe werken – en daar hebben wij het hier over – kan het verstandig zijn om de strategische en de operationele planning secuur te scheiden.

#### 4. *Op welk niveau besluiten?*

Indien de besluitvorming op een of andere wijze uit elkaar wordt getrokken, kunnen de verschillende onderdelen ook aan verschillende besturen worden toegewezen. Zo is in de Waterwet geregeld dat nationale plannen door de minister, regionale plannen door provinciale staten en projectplannen door beheerders (onder goedkeuring van GS) worden vastgesteld.

Uitgaande van een nationaal belang van de nieuwe deltawerken zou bij de besluitvorming een grote rol zijn weggelegd voor het rijksniveau. De minister van Verkeer en Waterstaat is prominent in beeld. Wel moet hierbij worden aangetekend dat het parlement bij grote projecten – ingevolge de Regeling grote projecten – een rol opeist.

#### 5. *Betrokkenheid andere bestuursniveaus*

Als de besluitvorming vooral op nationaal niveau komt te liggen wil dat nog niet zeggen dat andere bestuursniveaus niet zouden kunnen participeren. Meebeslissen over de aanleg van werken wordt misschien lastig gevonden en is in zekere zin ook overbodig – deze beslissing heeft nu eenmaal een nationaal karakter en het zou een illusie zijn lagere overheden het idee te geven dat zij daar over zouden moeten of kunnen beslissen. Medebetrokkenheid kan wel betekenen dat in het proces wordt overlegd met andere bestuursniveaus. Ook zou men een deel van de besluitvorming ergens anders kunnen leggen. Als we ervan uitgaan dat de beslissing om een deltawerk aan te leggen op nationaal niveau moet worden gelegd, betekent dat nog niet dat dat ook voor alle details geldt, zoals aanvullende of ondersteunende infrastructuur, de feitelijke inrichting en de nabestemming.

#### 6. *Relatie met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu.*

Ruimtelijk beleid en milieubeleid kunnen zijn noodzakelijkerwijs ondersteunend voor het klimaatbeleid en het waterbeleid. Voorbeeld daarvan is het beleid “Ruimte voor de rivier”. Deze rol van de beleidsterreinen behoeft hier geen bespreking. Waar het bij de aanleg van werken vooral om gaat is dat er op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer allerlei procedures en besluiten moeten worden doorlopen en genomen, die gemakkelijk kunnen interfereeren met de besluitvorming over de aanleg van werken buiten die wetten om, zoals op basis van een Deltawet. Dat gebeurt op twee manieren: in Wro en Wet milieubeheer ligt de besluitvorming veelal op een ander (lager) niveau dan in de inrichtingswetgeving en beide wetten kennen ook andere afwegingskaders. In veel wetgeving zijn wij dan ook bepalingen die de ruimtelijke wetgeving en de milieuwetgeving zo al niet proberen opzij te zetten dan toch de klippen daarvan te omzeilen. Voor het milieurecht is dat trouwens lastiger dan voor de ruimtelijke ordening omdat wij daar meer te maken hebben met Europees recht. Voorbeeld: de milieueffectrapportage.

#### 7. *Coördinatie van besluitvorming*

Uit het voorgaande vloeit voort dat een Deltawet voorzieningen zal moeten bevatten voor de coördinatie van besluitvorming. Daarbij gaat het trouwens niet alleen om verticale coördinatie (tussen de besuursniveaus) maar zeker ook om horizontale coördinatie (binnen bestuursniveaus).

#### 8. *Snelheid van procedures*

Men kan het belang van procedurele snelheid wel enigszins relativeren (zie boven), maar het gaat hier toch om een algemeen levende wens. Derhalve zal ook bij deltawerken gestreefd worden naar een snelle en efficiënte procedure. Mijn inschatting is overigens dat de meeste winst niet zozeer te behalen valt met het achterwege laten van tijdrovende stappen – zoals overleg, inspraak, betrokkenheid vertegenwoordigende organen – maar dat het vooral gaat om een duidelijke inkadering daarvan. Als dit soort processen volgens een vaste lijn worden doorgevoerd hoeven zij niet te ontaarden in een eindeloos heen-en-weer-gepraat, maar kunnen zij de kwaliteit van de besluitvorming juist verbeteren. Het vastleggen van termijnen in wetgeving kan daarbij helpen, maar is geen garantie voor snelheid. Meestal zijn het niet meer dan termijnen van orde.

#### 9. *Relatie met juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals vergunningen, grondverwerving en gedoogplichten*

Bij de aanleg van werken zijn vergunningen nodig. De deltawet zal daarvoor een regeling moeten bevatten. Voorts zal er aandacht moeten zijn voor de verwerving van gronden voor de realisering van werken. Daarbij valt te denken aan onteigening – voorafgegaan door aankoop op onteigeningsbasis – maar ook aan figuren als de ‘onmiddellijke inbezitting’ (Deltawet grote rivieren) en de herverkaveling (Wet inrichting landelijk gebied).

#### 10. *Relatie met financiële uitvoering*

Aan dit onderdeel is hierboven reeds aandacht besteed.

#### 11. *Rechtsbescherming*

Het spreekt bijna vanzelf dat de verschillende besluiten voorzien moeten worden van een mogelijkheid voor rechtsbescherming. Het heeft naar mijn mening niet veel zin om te proberen dit ten principale te beperken door bijvoorbeeld een groep burgers buiten de deur te houden. Als het belang maar groot genoeg is zal men de weg naar de – desnoods civiele – rechter toch wel weten te vinden. Allerlei pogingen tot beperking van de rechtspraak leiden er vaak alleen maar toe dat draagvlak verdwijnt en frustraties de boventoon gaan voeren. Waar wel winst te behalen is, is in de clustering en de fasering van de rechtsbescherming. Het moet zo geregeld zijn dat men niet in elke fase van de besluitvorming op elk onderdeel daarvan in een procedure kan ageren. Voorbeeld: als de gonogo-beslissing is genomen kan het in een latere fase alleen nog maar over uitvoeringsaspecten gaan.

### III De nieuwe Deltawet

#### 1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een soort catalogus van onderwerpen voor de nieuwe Deltawet gepresenteerd. Deze lijst komt ook hierna weer aan de orde, maar is aangevuld met andere onderwerpen die in een wet geregeld moeten worden.

#### 2. Begripsomschrijvingen en toepassingsbereik

Een wet begint altijd met begripsomschrijvingen. Ook de Deltawet zal er een aantal bevatten. In dit stadium is het niet nodig om uitputtend te zijn. Wel is het van belang om een begrip te introduceren dat de categorie werken aanduidt waar het in deze wet om gaat: de deltawerken. Bijvoorbeeld aldus:

**In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:**

(...)

**deltawerk: een waterstaatswerk dat is opgenomen in het deltaplan.**

(...)

**deltaplan: het plan als bedoeld in artikel (...)**

Aangenomen dat de minister van Verkeer en Waterstaat bevoegdheden zal krijgen moet deze worden benoemd:

**Minister: de minister van Verkeer en Waterstaat**

Vervolgens zal het toepassingsbereik van de Deltawet moeten worden bepaald. Een eerste stap is te motiveren waarom de deltawerken niet kunnen worden aangelegd op basis van de Waterwet. Deze motivering komt e grofweg op neer dat de Waterwet een aantal beperkingen kent als het erom gaat het belang van de nieuwe deltawerken ook een juridische vertaling te geven. De wet is als het ware geschreven voor 'gewone' werken. Als deze motivering acceptabel is – en een en ander zal vooral ondersteund kunnen worden met de hieronderstaande keuzes voor afwijkende regeling - dan is de volgende stap: het regelen van de afstemming met de Waterwet. Dat zal vooral neerkomen op het zgn. 'uithoeken' uit die wet. Als die wet in het geheel geen toepassing hoeft te vinden op deltawerken is het gemakkelijk:

**De besluitvorming omtrent deltawerken vindt uitsluitend plaats op basis van de bepalingen van deze wet.**

Als onderdelen van de Waterwet wel van toepassing moeten zijn kan dat apart worden geregeld:

**Artikel (...) geldt niet voor de volgende bepalingen: (...)**

Dit zou - zoals hiervoor is aangeduid – misschien kunnen gelden voor de normen van de Waterwet.

### 3. *Organisatie*

Het is misschien nodig om het beheer van een deltawerk – na de aanleg – toe te wijzen aan een beheerder. Men kan daarvoor aansluiten bij de Waterwet. Het is voldoende om het dan als volgt te regelen:

**Artikel (...) geldt niet voor de artikelen 3.1 en 3.2 van de Waterwet.**

Maar het is ook niet zo ingewikkeld om dit in de Deltawet zelf te regelen:

**Het beheer van op grond van deze wet gerealiseerde deltawerken wordt bij algemene maatregel van bestuur toegewezen aan een beheerder.**

Als een Deltacommissie in de toekomst nodig is, moet daar in de wet een regeling worden getroffen voor de samenstelling, taak, werkwijze en benoeming. Veel kan worden doorgeschoven naar nadere regeling. Bijvoorbeeld:

1. **Er is een Deltacommissie**
2. **De Deltacommissie heeft als taak om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen aan de regering dan wel de Staten-Generaal omtrent deltawerken.**
3. **De leden van de Deltacommissie worden benoemd door de Kroon**
4. **Bij ministeriele regeling worden voorschriften gegeven over samenstelling, werkwijze en bezoldiging van de Deltacommissie**

Zo'n bepaling kan uiteraard worden uitgebreid.

Minder gebruikelijk, maar misschien wel aardig voor de Commissie is:

**De adviezen van de Deltacommissie zijn bindend voor de regering.**

Ook andere organisatorische maatregelen zijn denkbaar. Zo zou er een aparte overheidsorganisatie in het leven kunnen worden geroepen, zoals een zelfstandig bestuursorgaan. Verder wordt nogal eens gewerkt met coördinerende ministers. Misschien moet er zelfs een speciale Deltaminister komen.

### 4. *Plannen*

Als er een strategisch plan wordt opgesteld – een Deltaplan – hetgeen het gewicht van de daarin op te nemen werken kan benadrukken – zal daarvoor een wettelijke regeling moeten worden opgesteld. Zo'n regeling heeft in het algemeen betrekking op: wie is bevoegd, wat staat er in, volgens welke procedure komt het tot stand, wat is de geldingstermijn, hoe kan het worden gewijzigd, wat is de rechtswerking ervan en hoe wordt het uitgevoerd en door wie? Op al deze onderdelen kunnen ook keuzes worden gemaakt.

Een voorbeeld:

1. **Er is een Deltaplan**
2. **Het Deltaplan wordt vastgesteld door de minister en heeft de goedkeuring van de Staten-Generaal**

3. **Op de voorbereiding van het Deltaplan is afdeling 3.4. van De Algemene wet bestuursrecht van toepassing.**
4. **Het ontwerp-plan wordt voor advies voorgelegd aan de Deltacommissie.**
5. **Het plan kan worden gewijzigd op de wijze als bedoeld in de leden 2 en 3.**
6. **Het Deltaplan geldt voor een termijn van honderd jaar.**
7. **Het Deltaplan bevat:**
  - a. **Een lijst van deltawerken die moeten worden uitgevoerd;**
  - b. **Een globale omschrijving van de huidige toestand van de locaties van de deltawerken en de omgeving daarvan**
  - c. **Een globale omschrijving van de werken**
  - d. **Een globale raming van de kosten van de werken en de financiering van het plan.**
  - e. **Een aanduiding van de prioriteiten voor de aan te leggen werken**
  - f. **De termijn waarbinnen voor de werken een projectplan moet worden opgesteld.**
  - g. **Etcetera.**
8. **Tegen het besluit tot vaststelling van het plan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.**
9. **Het Deltaplan wordt in acht genomen bij de besluiten op grond van deze wet.**
10. **De minister is belast met de uitvoering van het Deltaplan.**

Zoals gezegd zijn er vele keuzes te maken. Hierboven staat een eenvoudige regeling welke in vele varianten kan worden uitgewerkt. De gedachte is dat het om een strategisch plan gaat. Vandaar de termen als “globaal”, “aanduiding”. Er is wel gekozen voor een juridische doorwerking van het plan in de verdere besluitvorming. Met de vaststelling van het Deltaplan moet derhalve vaststaan dat de daarin globaal omschreven werken ook worden uitgevoerd. Als dat naderhand blijkt niet te hoeven, moet het plan worden gewijzigd. Het deltaplan is daarmee wel iets concreter dan het nationale waterplan, zoals geregeld in de Waterwet. Uiteraard is het mogelijk om, indien gewenst, nadere regels te geven. Een bepaling daartoe kan zijn:

11. **Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de voorbereiding, inrichting en inhoud van het Deltaplan**

Men zie artikel 4.3. van de Waterwet, waarin nog nadere detailleringen staan. Ook kan de opstelling van het Deltaplan nog een termijn meekrijgen:

12. **Het Deltaplan wordt vastgesteld binnen negen maanden na de inwerkingtreding van deze wet.**

De volgende stap zal zijn het opstellen van een projectplan, uitmondend in een projectbesluit. Ik ga ervan uit dat zo'n projectbesluit per werk wordt opgesteld. Het zal daarbij dan vooral gaan om een nadere detaillering van het in het Deltaplan al globaal omschreven werk. Men zou voor de regeling daarvan kunnen aansluiten bij de regeling in de Waterwet, met dien verstande dat de besluitvorming over het projectplan op nationaal niveau komt te liggen. Vereenvoudigd weergegeven komt de volgende regeling uit de bus:

1. **De aanleg of wijziging van een deltawerk geschiedt overeenkomstig een projectplan**
2. **De minister stelt voor een deltawerk een projectplan vast binnen de daarvoor in het Deltaplan aangegeven termijn.**
3. **Bij de vaststelling van het projectplan wordt het Deltaplan in acht genomen.**
4. **Op de voorbereiding van het projectplan is afdeling 3.4. van De Algemene wet bestuursrecht van toepassing.**
5. **Het ontwerp-plan wordt voor advies voorgelegd aan de Deltacommissie.**
6. **Het plan kan worden gewijzigd op de wijze als bedoeld in de leden 2 en 4.**
7. **Tegen het besluit tot vaststelling van het plan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.**
8. **Het beroep kan geen betrekking hebben op de onderdelen van het projectplan die voortvloeien uit het Deltaplan**
9. **Het plan bevat:**
  - a. **Een beschrijving van de bestaande toestand;**
  - b. **Een beschrijving van het project.**
  - c. **Financiën**
  - d. **Een overzicht van de voornemens tot grondverwerving en uitgifte**
  - e. **Een aanduiding van het medegebruik van het werk of onderdelen daarvan na de aanleg.**

Ook hier zijn weer talloze varianten mogelijk. Voor de hand ligt bijvoorbeeld een geregeld overleg met de provincies en waterschappen bij de voorbereiding van een projectplan. Over de rechtswerving van het plan zal hierna nog worden gesproken. De bepaling onder 7. beoogt uit te sluiten dat de beslissing om het werk aan te leggen nu niet meer ter discussie staat. Die is genomen bij de vaststelling van het Deltaplan. Wel kan het projectplan getoetst worden aan het Deltaplan. De voorbeeldbepaling onder e. duidt erop dat er inzicht zal moeten zijn in een eventuele nabestemming van het werk. De primaire bestemming zal vermoedelijk steeds waterkering zijn, maar er zijn vele dubbelbestemmingen denkbaar. Het is niet direct nodig om daar in het projectplan een bindende uitspraak over te doen, maar een aanduiding kan wel. Het kan wenselijk zijn om daarover te overleggen met het gemeentebestuur. Vandaar enkele overlegbepalingen:

- 10 **Bij de voorbereiding van het projectplan overlegt de minister met gedeputeerde staten van de provincie op het grondgebied waarvan het deltawerk zal worden aangelegd over de ruimtelijke gevolgen van het werk.**
- 11 **Bij de voorbereiding van het projectplan overlegt de minister met het waterschap op het grondgebied waarvan het deltawerk zal worden aangelegd over de waterstaatkundige gevolgen van het werk.**
- 12 **Bij de voorbereiding van het projectplan overlegt de minister met burgemeester en wethouders van de gemeente op het grondgebied waarvan het deltawerk zal worden aangelegd over medegebruik van het werk nadat het zal zijn aangelegd.**

Gepoogd is een beperking aan te brengen in de scope van het overleg, maar misschien is dat niet nodig / gewenst.

Tenslotte zal iemand belast moeten worden met de uitvoering van het projectplan.

### **13. De minister is belast met de uitvoering van het projectplan.**

#### *5. Relatie met andere beleidsterreinen*

Er zal moeten worden geregeld hoe de relatie met het juridisch instrumentarium van andere beleidsterreinen en wetten wordt vormgegeven. In het algemeen worden die relaties gezien op het niveau van de strategische en operationele planning, in ons geval dus het Deltaplan en het projectplan. Vervolgens zal ook qua vergunningen iets geregeld moeten worden. Dat schuif ik door naar de volgende paragraaf. Afstemming kan op verschillende manieren geregeld worden:

- a. De bepalingen van een andere wet worden buitenspel gezet, hetzij door een besluit op basis van de Deltawet gelijk te stellen met een besluit op basis van een andere wet, hetzij door te bepalen dat besluiten uit een andere wet geen werking hebben ten aanzien van besluiten op basis van de Deltawet, hetzij door een zgn. collisieregeling waarbij voorrang wordt gegeven aan de besluiten van de Deltawet.
- b. Er wordt een procedurele afstemming geregeld, waarbij de besluiten op basis van dezelfde wetten eenzelfde procedure doorlopen
- c. Er wordt een inhoudelijke afstemming geregeld, waarbij besluiten op basis van de Deltawet doorwerken in andere besluiten.

Als we als voorbeeld de afstemming tussen het projectplan en het bestemmingsplan nemen dan levert dit het volgende op:

- Een projectplan geldt als een projectbesluit in de zin van artikel 3.29 Wro. Of:
- De voorschriften van een bestemmingsplan zijn niet van toepassing op een projectplan en de uitvoering daarvan. Of:
- Indien een projectplan in strijd is met een bestemmingsplan blijft het bestemmingsplan buiten toepassing. Of:
- Gelijktijdig met een projectplan wordt een gemeentelijk bestemmingsplan in procedure gebracht, waarin de ruimtelijke aspecten van het projectplan zijn geregeld, enzovoorts. Of:
- Bij de vaststelling van een bestemmingsplan wordt een projectplan in aanmerking genomen.

Het ligt het meest voor de hand om te kiezen voor de figuur die de Wro zelf al heeft voorzien: het rijksprojectbesluit, gevolgd door een inpassingsplan (artikelen 3.28 e.v. Wro). Dat levert de volgende bepalingen op:

- 1. Een projectplan geldt als een projectbesluit in de zin van artikel 3.29 Wro**
- 2. Artikel 3.29, tweede lid, is niet van toepassing.**

Nu in de Deltawet een eigen procedure is geregeld hoeft de procedure van de Wro niet van toepassing te zijn.

De relatie met de ruimtelijke ordening kan op strategisch niveau gestalte krijgen via het begrip structuurvisie (art. 2.3 Wro). Ook hier zijn weer verschillende vormen denkbaar, maar het meest eenvoudig lijkt toch de volgende bepaling:

1. **Het Deltaplan geldt als een structuurvisie in de zin van artikel 2.3 Wet ruimtelijke ordening.**
2. **Artikel 2.3, derde en vierde lid, zijn niet van toepassing.**

Ook de relatie met het milieurecht zal moeten worden geregeld. Voor wat betreft het planniveau is dat trouwens minder urgent, nu de milieubeleidsplannen geen bindende werking hebben. Niettemin zou er een coördinatiebepaling kunnen worden opgenomen in de Wet milieubeheer, waarbij wordt bepaald dat de milieubeleidsplannen ‘rekening houden met’ het Deltaplan. Een apart verhaal is de milieueffectrapportage. Gelet op de impact van het Deltaplan zal daarbij een milieueffectrapport moeten worden opgesteld. Daar valt niet aan te tornen. Een dergelijk milieueffectrapport zal wellicht globaal van karakter zijn. Daarmee valt niet uit te sluiten dat op projectniveau opnieuw een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

#### 6. *Coördinatie van besluitvorming*

Voor het realiseren van een deltawerk zullen tal van besluiten, vooral vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en dergelijke nodig zijn. De belangrijkste zijn de milieuvergunning en de bouwvergunning, maar ook kapvergunningen, watervergunningen, Natuurbeschermingswetvergunningen en vele andere kunnen aan de orde zijn. In veel wetten vinden we allerlei coördinatiebepalingen. Soms wordt een bestuursorgaan belast met de coördinatie. Zo is in de Waterwet geregeld dat GS een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten die nodig zijn ter uitvoering van een projectplan (art. 5.8 e.v. Waterwet). Ook is in de Waterwet een regeling opgenomen voor de relatie tussen een lozingsvergunning en de milieuvergunning (art. 6.23). Meestal komt zo’n coördinatieregeling neer op procedurele afstemming, dat wil zeggen dat aanvragen tegelijkertijd worden ingediend en vervolgens gezamenlijk een procedure doorlopen. Omdat het vaak om verschillende bevoegde gezagen gaat, is het heen en weer sturen van stukken en het wederzijdse overleg onontbeerlijk. Soms is daarbij een knopendoorhakbevoegdheid opgenomen (zie artikel 5.11). Voor de toetsing van de verschillende vergunningen valt men echter steeds weer terug op de toetsingsgronden die in de wet zijn opgenomen waar ook het vergunningstelsel in is geregeld. Van een inhoudelijke afstemming is dan slechts in zoverre sprake dat geen tegenstrijdige voorschriften worden opgenomen. Ook in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met de daarin geregelde omgevingsvergunning is slechts sprake van procedurele afstemming. Er is weliswaar straks – naar verwachting treedt de wet volgend jaar in werking – sprake van een vergunning, maar als het gaat om bouwen wordt deze vergunning getoetst aan het bestemmingsplan, als het gaat om een inrichting wordt getoetst aan de Wet milieubeheer enzovoorts. Vooralsnog heeft de wet dan ook vooral consequenties voor de bestuurlijke organisaties.

Een afstemmingsregeling zou veel verder kunnen gaan als we, net als bij plannen, de vergunningen uit andere beleidssectoren eenvoudigweg zouden kunnen elimineren. Twee elementen in de besluitvorming verdienen daarbij nadere aandacht: de bestuursorganen en de toetsingsgronden. Voor wat betreft de betrokkenheid van allerlei bestuursorganen bij de vergunningverlening kunnen een aantal opties in beeld komen, variërend van geheel buitenspel zetten tot volledig laten meebeslissen, en alles ertussenin. Voor buitenspel zetten pleit dat het hier om projecten van nationaal belang gaat die zich nu eenmaal aan besluitvorming door de gemeenteraad van Oosterbeek moeten onttrekken. Voor medebeslissen pleit het creëren van draagvlak door noodzakelijk overleg en medewerking bij de uitvoering. Voor wat betreft de inhoudelijke toetsing zal bepaald moeten worden in



hoeverre men de andere beleidsterreinen ondergeschikt wil maken aan de deltaplannen. Om een voorbeeld te nemen: voor de afstemming met de bouwvergunning zou de meest vergaande bepaling er als volgt uitzien:

- 1. Voor een bouwwerk als opgenomen in een projectplan is artikel 40 Woningwet niet van toepassing.**

Of:

- 1. Een bouwvergunning voor een bouwwerk als opgenomen in een projectplan wordt verleend door de minister.**
- 2. (evt. procedurele bepalingen)**
- 3. De bouwvergunning mag slechts en moet worden geweigerd indien het bouwen in strijd is met een projectplan, zulks in afwijking van artikel 44 Woningwet.**

Bij de milieuvergunning en de NB-wet vergunning liggen de keuzes niet geheel vrij aangezien er ook Europeesrechtelijke regels in acht genomen moeten worden. Men kan daarmee omgaan door voor dat recht een uitzondering te maken (als men tenminste ook hier het meest vergaande model kiest). Te denken valt aan de toetsing aan de IPPC-Richtlijn en de Habitatrichtlijn. Wat het laatste betreft kan er uiteraard voor worden gezorgd dat het Deltaplan en het projectplan worden voorzien van een zgn. passende beoordeling. Als we ervan uitgaan dat het hier gaat om projecten van “groot openbaar belang” zullen zij wel doorgang kunnen vinden, ook als er gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden, maar zal aandacht nodig zijn voor mitigerende maatregelen, alternatieve uitvoeringsvarianten en compensatie.

## *7. Uitvoeringsinstrumentarium*

Ter realisering van deltawerken kunnen allerlei uitvoeringsinstrumenten worden ingezet. Een deel daarvan betreft juridische instrumenten, zoals gedoogplichten, inbezitneming, onteigening, herverkaveling en dergelijke. De artikelen 5.15 en volgende bieden een voorbeeld van gedoogplichten. Rechthebbenden moeten gedogen dat er geïnspecteerd en onderzocht wordt en dat werkzaamheden worden verricht. Deze bepalingen zijn evenwel niet specifiek gericht op het realiseren van projecten. Een voorbeeld van een meer algemene en verdergaande gedoogplicht is te vinden in de Wet inrichting landelijk gebied. Vertaald naar de Deltawet zou dit een bepaling kunnen opleveren als:

- 8. De eigenaar van een onroerende zaak of degene aan wie een beperkt recht of een gebruiksrecht toebehoort staat toe dat de werken, voorzien in een projectplan, worden uitgevoerd en dat daartoe zijn gebouwen en terreinen worden betreden.**

Hier hoort uiteraard een schaderegeling bij.

De inbezitneming en onteigening kennen voorbeeldbepalingen in de Deltawet grote rivieren en de Wet op de Waterkering. Ook in de Waterwet is een relatie gelegd met onteigening (zie art. 5.14) en uiteraard moet de Onteigeningswet worden aangepast, teneinde het projectplan aan te wijzen als onteigeningsgrondslag.

Voor de volledigheid noem ik nog de herverkaveling in de Wet inrichting landelijk gebied (art. 42 e.v.), welke een nuttig instrument kan zijn om gronden in te brengen en te

herverdelen. Een speciale wettelijke regeling in de Deltawet is voor de inzet van dat instrument niet noodzakelijk. Wellicht kan ook de speciale vorm van landinrichting – landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen (art. 24 Wet inrichting landelijk gebied) – nog een rol spelen bij de realisering van Deltawerken.

#### 8. Financiële bepalingen

Los van een regeling van een eventueel Deltafonds (zie hoofdstuk II), waarover hier verder niet wordt gesproken, zal de Deltawet een regeling voor schadevergoeding dienen te bevatten. De Waterwet bevat daarvoor een voorbeeld (artikel 7.11 e.v.). Indien ook waardevermeerderingen kunnen optreden, zou de regeling uit de oude Deltawet wellicht in beeld kunnen komen. Het verdient aanbeveling om ook de gang van zaken bij het beleid “Ruimte voor de rivier” in de beschouwingen te betrekken.<sup>5</sup> Daarbij is een ‘strategisch kader vastgoedaankopen’ en een ‘strategisch kader schadevergoeding’ vastgesteld. Interessante elementen uit deze strategische kaders, zoals bijvoorbeeld de koopplicht, kunnen ook bij de deltawerken worden toegepast, terwijl de structuur in de wet zou kunnen worden geregeld.

#### 9. Slotbepalingen

Qua overgangsrecht zal er iets geregeld moeten worden als een werk dat momenteel op basis van de Wet op de waterkering of de toekomstige Waterwet wordt uitgevoerd promoveert tot deltawerk. Dat lijkt niet erg voor de hand te liggen. Natuurlijk moet er een citeertitel worden bedacht. Leuke zijn:

##### **Deze wet kan worden aangehaald als Deltawet.**

Deze citeertitel heeft het voordeel van de eenvoud en associeert met de oude – onomstreden - Deltawet

##### **Deze wet kan worden aangehaald als Nieuwe Deltawet**

“Nieuw” is altijd goed, maar misschien een beetje teveel wasmiddelreclame.

##### **Deze wet kan worden aangehaald als Deltawet 2100**

Vaak wordt een wet aangeduid met een jaartal van totstandkoming (Natuurbeschermingswet 1998 als opvolger van de ‘oude’ Natuurbeschermingswet). Dit is een variant: het jaartal van de horizon van de wet.

---

<sup>5</sup> Zie: W. H.B. Aarnink – Vastgoedaankopen en schadevergoeding in ‘Ruimte voor de Rivier’, Agrarisch Recht april 2008, blz. 161 e.v.

## IV Slotoverweging

In het voorgaande zijn de contouren geschetst van enkele belangrijke onderdelen van een Deltawet. De vraag of zo'n wet er moet komen hangt van verschillende overwegingen af. In beginsel is het mogelijk om aan te sluiten bij het bestaande instrumentarium van de Waterwet, gecombineerd met de bevoegdheden van de Wet ruimtelijke ordening, zoals hiervoor genoemd. Het is echter denkbaar dat men toch voor een aparte Deltawet opteert.

In de eerste plaats heeft zo'n Deltawet een zekere symboolfunctie. Een aparte wet benadrukt het belang dat aan de nieuwe deltawerken wordt gehecht en onttrekt deze in zekere zin aan de 'normale' besluitvorming. In de tweede plaats kan het zijn dat de bevoegdheden op een andere niveau worden gewenst dan in de bestaande wetgeving is geregeld. In de Waterwet ligt de nadruk bij de realisering van werken bijvoorbeeld op het provinciale niveau. In de Wet ruimtelijke ordening is decentralisatie eveneens het uitgangspunt. Weliswaar kan de hogere overheid ook eigen plannen doorzetten, bijvoorbeeld in de vorm van een rijksprojectplan, maar dat is toch eerder als uitzondering dan als regel bedoeld.

In de derde plaats kan de Deltawet een grondslag bieden voor figuren die nu nog niet bestaan. Dat kan betrekking hebben op de planvorming (het Deltaplan bijvoorbeeld), maar ook op de financiering (het Deltafonds) of de uitvoering (inbezitneming). Deze figuren zouden ook wel in een Waterwet kunnen worden opgenomen – bijvoorbeeld het Deltaplan als onderdeel van het Nationale Waterplan – maar krijgen daardoor wellicht toch wat minder profiel. In elk geval is dan toch evengoed een wetgevingsoperatie noodzakelijk.

Persoonlijk zou ik wel een lans willen breken voor een nieuwe Deltawet. De zaak is er belangrijk genoeg voor. Dat betekent niet dat al te veel energie moet worden gestoken in oplossingen die staatsrechtelijk of bestuursrechtelijk moeilijk liggen, zoals het beperken van de rechtsbescherming. Dat soort discussies moet zijn loop hebben, ook zonder deltawerken.