

Onderwerp: Schadeaansprakelijkheid bij vervorming van waterkeringen

Samenvatting conclusies uit de analyse van Adriaanse van der Weel, november 2016.

Versie 15 februari 2017

Aanleiding: Zaak Wilnis. Na verwijzing door de Hoge Raad oordeelde het Hof Den Haag in zijn arrest dat de rechtbank terecht had geoordeeld dat het Hoogheemraadschap AG&V de te verwachten zorg had betracht, zodat de opstal voldeed aan de redelijkerwijs daaraan te stellen eisen (Hof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2014:1539). Daarnaast oordeelde het Hof dat het Hoogheemraadschap met betrekking tot de kade niet beneden de zorg van een goed beheerder is gebleven, waarbij dit mede afhangt van de beschikbare financiële en andere middelen. Bovendien geniet het Hoogheemraadschap een zekere mate van beleidsvrijheid, zeker waar het gaat om omvangrijke programma's van structurele maatregelen.

De doelstelling vanuit de POVM om grotere deformaties in het ontwerp van constructies in dijken te kunnen accepteren op de voorwaarde dat de waterveiligheid voldoende is geborgd, heeft geleid tot de vraag in welke mate het waterschap met succes aansprakelijk gesteld kan worden voor schade als gevolg van deformatie van de waterkering. Meer in het bijzonder gaat het om de vraag of met het arrest van het Hof van 6 mei 2014 bijzondere verantwoordelijkheden en verplichtingen op de dijkbeheerder rusten, tegen de achtergrond van aansprakelijkheid bij schade door deformatie van de waterkering.

Het antwoord op de vraag luidt dat een democratische overheid binnen ruime grenzen zelf mag/kan bepalen wat de zorg van een goed dijkbeheerder met het oog op het inmiddels bekende deformatierisico inhoudt. Dit op voorwaarde dat de zorg berust op een zorgvuldig besluit waarin de risico's (inclusief de kans dat deze zich verwezenlijken en de omvang van de potentiële schade indien het risico daadwerkelijk optreedt) worden afgewogen tegen de publieke lasten die gemaakt moeten worden om het risico te beperken of uit te sluiten. Voor zover de dijk toch door deformatie risico's oplevert, dient het publiek daarover, in algemene zin, geïnformeerd te worden.

Ten aanzien van dijkversterkingsprojecten blijft het vigerende beleid ongewijzigd; dat wil zeggen dat de invloed, c.q. mogelijke deformatie als gevolg van het ontwerp en de uitvoering vooraf zorgvuldig wordt onderzocht en dat maatregelen worden getroffen om eventuele schade te voorkomen dan wel te beperken. Er is in dit verband bovendien een afzonderlijke schaderegeling aan de orde die vooraf ook helder wordt gecommuniceerd. Schade die wordt veroorzaakt door de werkzaamheden van een dijkversterkingsproject komt over het algemeen voor vergoeding in aanmerking. Dit geldt ook voor schade die zich eerst na verloop van tijd openbaart voor zover er een causaal verband bestaat tussen de dijkversterkingswerkzaamheden en de schade. Naarmate de tijd verstrijkt zal het vaststellen van een dergelijk causaal verband steeds moeilijker worden.

De conclusies samengevat:

- 1 Het waterschap hoeft niet van alle (bestaande) dijken de mate van vervorming te onderzoeken (tenzij er duidelijke aanwijzingen bestaan dat er sprake is van vervorming die een direct gevaar voor het leven van omwonenden met zich brengt). Dijken waarvan we weten dat er een (verhoogd) risico is op vervorming hoeven niet direct te worden aangepakt. Voor zover het risico op vervorming het gevolg is van een oorzaak waarmee het waterschap

bekend is geworden, rust op het waterschap een waarschuwingsplicht richting de belanghebbenden: deze risico's dienen door de burger bewust aanvaard te kunnen worden. Het waterschap, in casu het algemeen bestuur, moet, na zorgvuldige afweging van risico's en belangen, besluiten nemen waaruit volgt waarom risico's op vervorming in het algemeen en in specifieke situaties wel of niet binnen een redelijk budget c.q. binnen een bepaalde tijdsperiode kunnen worden voorkomen. Deze besluiten dienen openbaar kenbaar te worden gemaakt en de inhoud dient vervolgens (pro-actief) te worden gecommuniceerd, zodat betrokkenen na deze waarschuwing, de mogelijk hebben hierop te anticiperen. Uitgangspunt is wel dat de beleidsvrijheid van het waterschap in belangrijke mate eindigt zodra de veiligheid van personen (en dus artikel 2 EVRM) in het gedrang komt.

- 2 In het kader van vergunningverlening bij nieuwbouw en bij overdracht van woningen, moet op de risico's van vervorming worden gewezen, zonder de verplichting aan te geven hoe groot de vervormingen plaatselijk kunnen zijn.
- 3 Oudere dijkbebouwing, vaak op steil gefundeerd, heeft in het algemeen te maken met scheurvorming door deformatie van dijk en ondergrond. Voor deze schade is, ondanks dat over deze risico's in het verleden niet vanuit een beleidsmatig standpunt door de dijkbeheerder is gecommuniceerd, de dijkbeheerder niet zonder meer aansprakelijk. Het is wel raadzaam om ook voor deze situaties vanaf heden in algemene zin te communiceren dat en waarom thans wordt onderkend dat deformatie van de dijk kan optreden met schadelijke gevolgen voor de omgeving.
- 4 Grotere deformaties dan 10cm van een constructie (Leidraad Rivieren) kunnen worden geaccepteerd, zeker als dit de oorspronkelijke deformatie van de dijk, zonder constructie, beperkt.
- 5 Nieuw te versterken dijken, inclusief constructie, moeten voldoen aan zowel de Waterwet, het Bouwbesluit als de Eurocode. Voor bestaande dijken geldt dit niet.
- 6 De dijk is er voor het keren van hoog water, daar moet aan worden voldaan; wettelijke bepalingen (normen) en de stand van wetenschap zijn daarin leidend. Het risico op deformatie is daarin niet doorslaggevend (gevaar voor mensenlevens uitgezonderd).
- 7 Er zijn op dit moment geen 'gezaghebbende opvattingen' over de maximaal toelaatbare vervormingen en er is ook geen (wettelijke) plicht voor het waterschap om deformatie te voorkomen of beperken, in ieder geval zolang er geen sprake is van 'gevaar voor mensenlevens'.
- 8 De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 7 december 2010 (ECLI:NL:HR:2010:BN6236) geen afstand genomen van het oordeel van de rechtbank dat het feit dat de kade is verschoven leidt tot een vermoeden van gebrekkigheid van de waterkering, maar dit genuanceerd door te overwegen dat andere factoren kunnen maken dat dit bewijsvermoeden niet terecht is. Hieruit kan worden afgeleid dat een bewegende dijk niet per definitie gebrekkig is. Of er bij een bewegende dijk al dan niet maatregelen genomen moeten worden teneinde schade te beperken, is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, waarbij het waterschap een belangrijke mate van beleidsvrijheid heeft.