

Toelichting op besluit invoeren zomerschouw in het Land van Heusden en Altena / Oostwaard



Inleiding

Op 30 en 31 augustus 2015 was er in het westen van het beheergebied van ons waterschap sprake van extreme neerslag. Helaas is op veel plaatsen, zowel in het landelijk gebied als in het stedelijk gebied, wateroverlast opgetreden en schade ontstaan. Ook in 2014 is er in dit gebied wateroverlast geweest door hevige regenval.

Het waterschap en de ZLTO zijn naar aanleiding daarvan eind 2015 en begin 2016 in gesprek gegaan over mogelijke maatregelen die de schade ten gevolge van extreme neerslag in de toekomst kunnen beperken. Dit gesprek heeft plaatsgevonden in een externe werkgroep en een bestuurlijke stuurgroep onder leiding van een onafhankelijke voorzitter (voormalig dijkgraaf Gerrit Kok). Op 25 januari 2016 heeft de stuurgroep haar bevindingen en een advies geformuleerd. Op 19 februari heeft het Algemeen Bestuur dit advies onderschreven.

Een van de maatregelen is het invoeren van de zomerschouw. In deze notitie wordt deze maatregel nader toegelicht en wordt ingegaan op de invoering van de zomerschouw. Ook worden in dit voorstel de consequenties van het invoeren van de zomerschouw in beeld gebracht. Het betreft hier het instellen van de zomerschouw voor het Land van Heusden en Altena / Oostwaard en dus niet een gebiedsbrede zomerschouw.

2. Schouw

Sloten zijn belangrijk voor het waterbeheer in het rivierengebied. Ze zorgen voor een goede aan- en afvoer van water. Daarom moeten ze de juiste diepte hebben en mag er niet teveel begroeiing in staan. Dan kunnen we de waterstand in de polders op het juiste peil houden en wordt het gebied niet te nat of te droog. Het waterschap zorgt voor het onderhoud van de A-watgangen (weteringen en de grotere sloten). Kleinere sloten (de zogenaamde B-watgangen of 'schouwsloten') moeten worden onderhouden door diegenen die in de legger als onderhoudsplichtig zijn aangewezen. Meestal zijn dit de eigenaren van percelen die aan deze sloten grenzen. Dit zijn vaak ingelanden, maar het kunnen ook gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en het waterschap zelf zijn. Volgens de Keur moeten deze B-watgangen het hele jaar schoon zijn. Jaarlijks vanaf 1 november - en in het gebied Alm en Biesbosch vanaf 1 december - kijken medewerkers van Waterschap Rivierenland of de schouwsloten en bijbehorende kunstwerken zoals duikers voldoende ontdaan zijn van begroeiing, vuil en andere materialen. Dit wordt de maaischouw genoemd. Daarnaast wordt eens in de 15 tot 18 jaar de diepte en afmetingen van de schouwsloten gecontroleerd. Dit wordt de diepteschouw genoemd. Behalve deze vaste momenten, controleren medewerkers van het waterschap het hele jaar door of de watgangen in goede conditie zijn.

3. Zomerschouw

De Grontmij heeft in opdracht van Waterschap Rivierenland onderzoek gedaan naar de wateroverlast van 30-31 augustus 2015. Uit dit onderzoek blijkt dat bagger en begroeiing een belangrijke factor spelen bij het opvangen van een extreme bui zoals op 30-31 augustus. Het onderzoek laat zien dat begroeiing en een baggerlaag leiden tot een toename van inundaties. Zeker in het land van Heusden en Altena en de Oostwaard waar sprake is van geringe lengte A- en B-watgangen is het voor het opvangen van een extreme bui essentieel dat het hele systeem benut kan worden. Het gericht baggeren van knelpuntenlocaties in de A-watgangen en het schonen van het B-watgangenstelsel zijn dan ook effectieve en evenwichtige maatregelen. Voor het schonen van het B-watgangenstelsel geldt dat dit vooral effectief is aan het begin van de zomer, want dat is het seizoen waar veelal de hevige piekbuien plaatsvinden. De huidige schouwdatum is logisch vanuit het opvangen van meerdaagse buien ('s winters) en de agrarische bedrijfsvoering, maar sluit niet aan op de periode waarin over het algemeen de korte hevige piekbuien vallen en in het gebied Land van Heusden en Altena / Oostwaard dus ook gevallen zijn.

4. Frequentie en tijdstip

Hevige piekbuien vinden over het algemeen plaats in de zomer. De bui die in 2015 in Alm en Biesbosch tot veel schade leidde viel eind augustus, die van 2014 in juli. Daarom wordt 16 juli als zomerschouwdatum voorgesteld. Bij de afweging om te komen tot een datum is rekening gehouden met het feit dat de begroeiing in de watgangen na het maaien in zomerperiode weer snel aangroeit en

dat het waterschap dus niet te vroeg (maar ook niet te laat) in de zomerperiode een zomerschouw moet voeren.

5. Flora- en faunawet

16 juli valt in een periode dat nesten van vogels of andere beschermde soorten (b.v. rugstreeppad) verstoord kunnen worden. Nesten van vogels en andere beschermde soorten zijn beschermd vanuit de Flora- en faunawet (hierna: FFW). Uitgangspunt van deze wet is dat er geen schade wordt toegebracht aan zeldzame dieren of planten en alle vogels. Onderhoudsplichtigen zijn er zelf voor verantwoordelijk dat zij zich aan de wet houden. Dat wil zeggen, zij dienen bij het uitvoeren van de onderhoudsplicht te handelen conform een goedgekeurde gedragscode, bijvoorbeeld die van het waterschap, of ontheffing aan te vragen bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie wanneer beschermde soorten in het geding zijn. Het Waterschap zal in haar aankondigingsbrief burgers en organisaties er op wijzen dat zij zich aan de FFW moeten houden bij de uitvoering van onderhoud. Het waterschap is echter geen bevoegd gezag ten aanzien van de FFW.

Als het onderhoud aan de watergang(en) zo uitgevoerd wordt dat dit geen schade toebrengt aan deze beschermde soorten, dan is er niets aan de hand. Zoals hierboven al gesteld, moeten ook onderhoudsplichtigen zich aan de FFW. Daarom hanteert het waterschap de volgende regel:
Waterschap Rivierenland geeft géén negatieve beoordeling bij de zomerschouw bij de aanwezigheid van beschermde nesten en/of andere beschermde soorten. Wanneer er bijvoorbeeld een vogelnest wordt aangetroffen, dient vijf meter ervoor en vijf meter erna niet gemaaid te worden.

6. Moment van invoering

Het voorstel is om op 28 juni 2016 het besluit over de zomerschouw te nemen. Het dagelijks bestuur is bevoegd gezag in deze. Het voorstel is om het eerste jaar wel te schouwen en aan te schrijven, maar niet te gaan handhaven en 2016 dus als proefjaar / overgangsjaar te zien, welke uitgebreid geëvalueerd dient te worden. Vanaf 2017 kan dan op basis van de leerpunten van 2016 volwaardig geschouwd worden.

7. Juridisch kader

Onderhoudsplicht

Artikel 2.1 lid 1 van de keur Waterschap Rivierenland 2014 (hierna: keur) bepaalt wie onderhoudsplichtig zijn voor waterstaatswerken. Artikel 2.5 van de keur bepaalt waar onderhoudsplichtigen van oppervlaktewaterlichamen toe zijn gehouden qua gewoon onderhoud.

Toezicht op naleving

Artikel 6.1 van de keur bepaalt: Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze keur zijn belast de daartoe door het bestuur aangewezen ambtenaren van het waterschap of andere personen. In artikel 6.2 staat een bijzondere vorm van toezicht beschreven, te weten de schouw over waterstaatswerken en de bij het waterschap in beheer zijnde wegen.

De schouw wijkt af van de gebruikelijke toezichtuitoefening, in die zin dat het bij de schouw gaat om een systematische controle op met name de onderhoudsverplichtingen, die bovendien van tevoren wordt aangekondigd en op of na een bepaalde datum wordt uitgeoefend.

De bepaling over de schouw is een facultatieve bepaling. Dit betekent dat deze bepaling in de keur in principe niet nodig, aangezien schouw op het naleven van de onderhoudsplichten een bijzondere vorm van toezicht is, waartoe waterschappen in het algemeen en zonder specifieke bepaling al bevoegd zijn. Het waterschap heeft er echter voor gekozen om deze bepaling toch op te nemen en moet dus dienovereenkomstig handelen.

Artikel 6.2 lid 1 van de keur bepaalt dat door het bestuur schouw kan worden gevoerd over de waterstaatswerken en over de bij het waterschap in beheer zijnde wegen volgens een door dat bestuur vastgesteld schema. Onder bestuur wordt verstaan het dagelijks bestuur. Het schema dat voor Waterschap Rivierenland geldt, geldt op basis van de volgende voorstellen:

- Vaststelling schouwdatum maaischouw en diepteschouw: Verseonn. 201217284. CDH-besluit van 29-5-2012, onderwerp 12 “startdatum (diepte)schouw over de watergangen”

- Wijziging schouwdatum diepteschouw: Verseonnr. 201401310. CDH-besluit van 11-2-2014, onderwerp “Herziening diepteschouwproces”

Preventieve dwangsom

In 2011 is ten aanzien van de najaarsschouw watergangen de preventieve dwangsom ingevoerd voor de zogenaamde “veelplegers”. Indien een onderhoudsplichtige drie achtereenvolgende jaren niet aan zijn onderhoudsplicht voldoet, is hij een dwangsom verschuldigd aan het waterschap. Voorgesteld wordt om deze extra maatregel niet in te voeren voor de zomerschouw.

Beleidswijziging

Op het moment dat het dagelijks bestuur structureel een zomerschouw in het gebied van Heusden en Altena in wil voeren gezien de extreme regenval van de afgelopen twee jaar in de zomerperiode, zal het schema op dat punt aangepast dienen te worden. Het schema heeft het karakter van een beleidslijn waarop de inspraakverordening van toepassing is. In de inspraakverordening is de bevoegdheid om te besluiten of een beleidsvoornemen wordt vrijgegeven voor inspraak neergelegd bij het dagelijks bestuur. Geen inspraak wordt onder andere verleend bij ondergeschikte wijziging van eerder vastgesteld beleid of als het beleid naar aard of belang daarvoor niet in aanmerking komt. Ten aanzien van overige beleidsvoornemens kan het dagelijks bestuur dus besluiten of deze worden vrijgegeven voor inspraak. Voor de zomerschouw geldt dat de inspraak facultatief is en dat het CDH kan beslissen of de zomerschouw wel of niet de inspraak doorloopt. Vanwege het nieuwe karakter van de zomerschouw, het feit dat we deze zomerschouw voor een deel van het gebied willen instellen en vanwege de (financiële) consequenties voor verschillende partijen wordt voorgesteld om het instellen van de zomerschouw in de inspraak te leggen.

Vanwege het nieuwe karakter van de zomerschouw, het feit dat we deze zomerschouw voor een deel van het gebied willen instellen en vanwege de (financiële) consequenties voor verschillende partijen wordt voorgesteld om het instellen van de zomerschouw in de inspraak te leggen.

Schadevergoeding

Nieuwe inzichten kunnen leiden tot het oordeel dat een beleidswijziging nodig is. Het bestuursorgaan kan daartoe in beginsel rechtmatig besluiten. Toch kan iemand menen schade te leiden als gevolg van de beleidswijziging. Een wijziging van beleid kan leiden tot een verplichting tot compensatie van nadeel. Als een besluit tot wijziging van beleid leidt tot nadelige gevolgen voor belanghebbenden, dan betekent dat niet dat zij recht hebben op compensatie van hun nadeel. Slechts als dat nadeel onevenredig is en de schade niet tot het normale maatschappelijke of ondernemersrisico behoort, dan moet het worden gecompenseerd.

De vraag of schade als gevolg van een beleidswijziging tot het normale maatschappelijk of ondernemersrisico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de beleidswijziging als een normaal maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden, ook al bestond geen zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft reeds eerder bepaald dat de behartiging van waterstaatsdoeleinden als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang dient te worden beschouwd. Dat betekent dat rekening gehouden moet worden met beperkingen en beleidswijzigingen.