

Beleidsnota Hoogwatervoorzieningen

INHOUDSOPGAVE

0	OVERZICHT BELEIDSUITGANGSPUNTEN	5
1	INLEIDING	7
1.1	Bestaande hoogwatervoorzieningen bij HDSR	7
1.2	Huidig beleidskader	8
1.3	Voortschrijdend inzicht	9
1.4	Doel beleidsnota	10
1.5	Status beleidsnota	11
1.6	Leeswijzer	11
2	VISIE OP HOOGWATERVOORZIENINGEN	13
3	NIEUWE HOOGWATERVOORZIENINGEN	15
3.1	Aanleg hoogwatervoorzieningen door het waterschap	15
3.2	Aanleg hoogwatervoorzieningen door particulieren	16
4	BESTAANDE HOOGWATERVOORZIENINGEN	17
4.1	Instandhouding hoogwatervoorzieningen door het waterschap	17
4.2	Instandhouding hoogwatervoorzieningen door particulieren	19
5	ALTERNATIEVEN VOOR HOOGWATERVOORZIENINGEN	21

0 OVERZICHT BELEIDSUITGANGSPUNTEN

In deze Beleidsnota Hoogwatervoorzieningen zijn de volgende beleidsuitgangspunten opgenomen:

Het waterschap legt geen nieuwe hoogwatervoorzieningen aan.

Paragraaf 3.1 geeft een nadere toelichting vanuit het oogpunt van de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en de ontwikkeling van de beheerkosten op de lange termijn.

In alle collectieve hoogwatervoorzieningen wordt tijdens peilbesluitprocedures gestreefd naar een peilaanpassing die minstens gelijk is aan de opgetreden maaiveldddaling in de hoogwatervoorziening.

Voor collectieve hoogwatervoorzieningen die niet grenzen aan een waterkering, wordt aanvullend daarop gestreefd naar een peilwijziging die gelijk is aan de peilaanpassing in omringende peilgebieden. Hierbij geldt aanvullend:

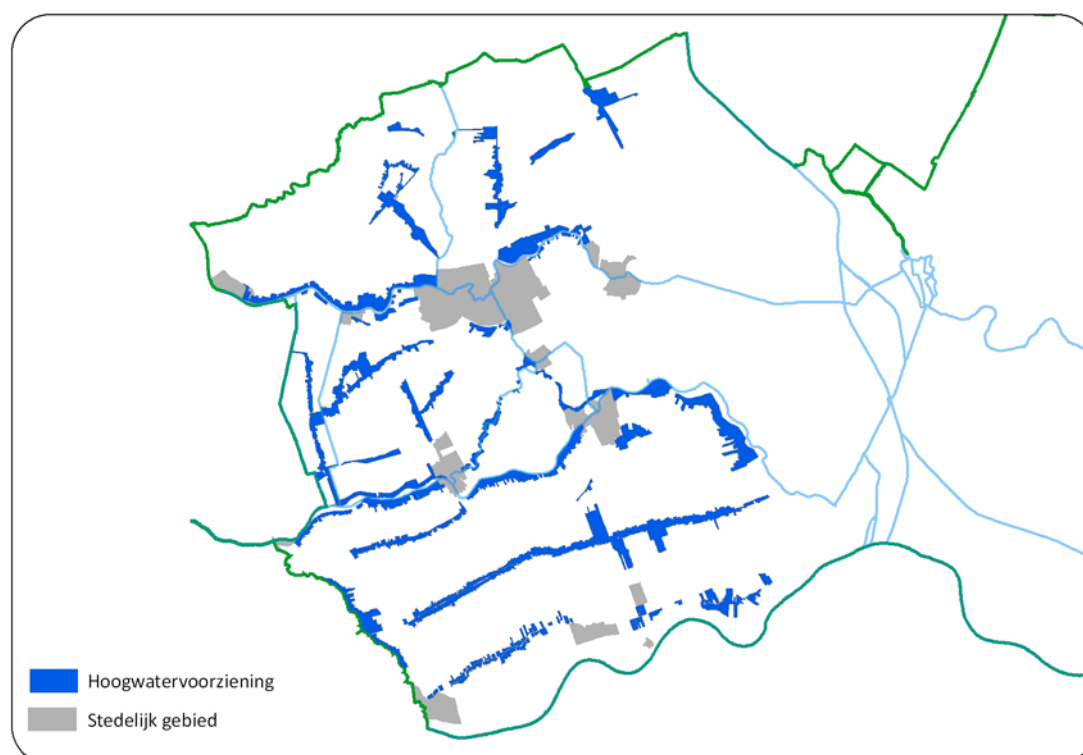
- een grotere peilwijziging is voor die gevallen enkel mogelijk indien dat geen onevenredige schades tot gevolg heeft;
- een kleinere peilwijziging is voor die gevallen enkel mogelijk indien het peilverschil met de omringende peilgebieden niet groter wordt dan 50 cm.

Paragraaf 4.1 geeft een nadere toelichting vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van beheerkosten op de lange termijn, waarbij met name aandacht is voor het voorkomen van nieuwe waterkeringen en het beperken van schades.

1 INLEIDING

1.1 Bestaande hoogwatervoorzieningen bij HDSR

In het beheergebied van de Stichtse Rijnlanden is op dit moment ongeveer 2.600 hectare hoogwatervoorziening aanwezig in het veenweidegebied, verdeeld over 240 km (zie figuur 1). Een hoogwatervoorziening is een peilgebied (vaak lang en smal) waarin het peil hoog wordt gehouden om schade aan houten funderingspalen te voorkomen. Bijna alle lintbebouwing in het landelijke gebied is opgenomen in hoogwatervoorzieningen. Tevens zijn enkele dorpskernen opgenomen in een hoogwatervoorziening.



Figuur 1. Locaties collectieve hoogwatervoorzieningen in het veenweidegebied.

De meeste hoogwatervoorzieningen zijn in de 20^e eeuw ontstaan tijdens landinrichtingsprojecten. Langs het boezemstelsel kan de reden doorgaans worden gevonden in het reliëfverschil tussen de hoger liggende boezem en de lager liggende aangrenzende polders. Een derde categorie hoogwatervoorzieningen is aangelegd als gevolg van watergebiedsplannen. In 2007 heeft de provincie Utrecht een Maatschappelijke Kosten Baten analyse laten uitvoeren waarbij een vergelijking werd gemaakt tussen enerzijds passieve vernatting (dat wil zeggen: geen peilaanpassingen, waardoor de drooglegging op termijn steeds kleiner wordt) en anderzijds het instellen van collectieve hoogwatervoorzieningen in combinatie met peilverlaging in de aangrenzende peilgebieden. Daaruit volgde dat collectieve hoogwatervoorzieningen op korte en middellange termijn meer baten dan kosten opleveren. Daarmee leek het een goede oplossing om zowel de woonfunctie (die een relatief kleinere drooglegging vraagt) als de landbouwfunctie (die een relatief grotere drooglegging vraagt) te bedienen. De lange termijn consequenties zijn in deze studie echter niet beschouwd.

1.2 Huidig beleidskader

Waterwet

De voor hoogwatervoorzieningen relevante beleidskaders zijn vastgesteld bij zowel de rijksoverheid als bij het waterschap. De kaders vanuit de rijksoverheid zijn vastgelegd in de Waterwet. Voor hoogwatervoorzieningen is relevant dat bij de afbakening van zorgplichten is gesteld dat de gemeente enkel de zorgplicht voor grondwater in het openbaar gemeentelijk gebied heeft. De implicatie hiervan is dat particulieren zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen terrein. De letterlijke toelichting bij dit principe is als volgt verwoord¹: *"Een eigenaar dan wel erfpachter is verantwoordelijk voor de staat waarin de bij hem in eigendom zijnde gebouwen verkeren, inclusief de fundering en het – indien gewenst – waterdicht zijn van kelders en kruipruimtes, en voor de toestand waarin zijn percelen verkeren. Van hem mag worden verwacht dat hij, indien nodig of gewenst, de vereiste (waterhuishoudkundige en/of bouwkundige) maatregelen neemt om problemen als gevolg van een bepaalde grondwaterstand te voorkomen of te bestrijden, voorzover deze niet aantoonbaar worden veroorzaakt door onrechtmatig handelen of nalaten van een ander, particulier of overheid."* Hieruit volgt dus dat de zorg voor de toestand van funderingen in de eerste plaats bij de eigenaar van de bebouwing zelf berust. Onder deze particuliere zorgplicht valt ook het tegengaan van schades als gevolg van peilaanpassingen die de natuurlijke maaiveldaling volgen².

Beleidsnota Peilbeheer

De kaders vanuit het waterschap zijn voornamelijk vastgelegd in de Beleidsnota Peilbeheer (in mei 2011 vastgesteld door het algemeen bestuur). Voor hoogwatervoorzieningen zijn de belangrijkste passages:

- paragraaf 2.2.1: De functies in het provinciaal waterplan zijn maatgevend voor peilbesluiten en watergebiedsplannen;
- paragraaf 3.1.4: Bij peilbesluiten/watergebiedsplannen wordt gestreefd naar het zo klein mogelijk houden van het aantal peilgebieden;
- paragraaf 4.3.3: Het peil wordt afgestemd op de huidige functie;
- paragraaf 6.2.3 en 6.2.4: Deze paragrafen beschrijven de voorwaarden voor verlening van een opmalingsvergunning en het beleid ten aanzien van beheer van opmalingen;
- paragraaf 6.2.5: Deze paragraaf geeft de beleidskaders voor hoogwatervoorzieningen. De in 2011 vastgestelde kaders zijn vervallen en vervangen door de voorliggende nota³.

¹ In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel gemeentelijke watertaken (kamerstukken II 2005-2006, 30578, nr. 3).

² Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 16 november 2005 (ABRvS 200503017/1). In deze zaak verwijst de rechter naar de uitspraak van 9 augustus 1996 (zaaknr: G03.94.0105, AB 1996, 434). In ABRvS 2 mei 2007 wordt dit weer herhaald.

³ De in 2011 vastgestelde kaders bepaalden dat indien het peilbeheer enkel de bodemdaling volgt (oftewel een peilaanpassing), het waterschap geen hoogwatervoorzieningen aanlegt. Indien een voorgestelde peilverlaging groter is dan de bodemdaling (oftewel een peilwijziging), wordt een bijdrage aan het aanleggen van een voorziening op basis van een doelmatigheidstoets (de beslisboom peilbesluit en gebouwschade) afgewogen tegen alternatieve maatregelen. De beslisboom specificceert hoe afgewogen kan worden of de kosten van een hoogwatervoorziening opwegen tegen de te verwachten gebouwschade. De principes worden momenteel vooral toegepast bij de afweging van nieuwe individuele hoogwatervoorzieningen. Binnen de geldende kaders bestaat tevens de mogelijkheid voor particulieren om zelfstandig een voorziening aan te leggen.

Onderhoud

Ten aanzien van onderhoud zijn de beleidskaders bepaald in twee besluiten van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden:

- Onderhoud watergangen en kunstwerken binnen het tertiaire systeem (in april 2007 vastgesteld door het College). Het onderhoud van peilregelende kunstwerken in lintbebouwing en andere gestuwde gebieden is aangemerkt als verantwoordelijkheid van het waterschap;
- Vervangingsonderhoud peilscheidingsconstructies (in september 2011 vastgesteld door het College). Het kader uit de beleidsnota Peilbeheer wordt verder gespecificeerd: door het vervangingsonderhoud van de peilscheidingsconstructies als verantwoordelijkheid van het waterschap aan te merken, houdt het waterschap de hoogwatervoorziening in stand. Het dagelijks onderhoud wordt via de legger bij de grondeigenaren gelegd.

1.3 Voortschrijdend inzicht

Onderzoek nut en noodzaak hoogwatervoorzieningen

Tijdens het opstellen van de Beleidsnota Peilbeheer heeft het algemeen bestuur op 28 april 2010 een motie aangenomen om nut en noodzaak van hoogwatervoorzieningen beter inzichtelijk te maken. Navolgend kader geeft integraal de tekst van deze motie weer.

Constateerend dat

- Het bij peilverlagingen ter compensatie van de voortschrijdende bodemdaling geen door de wet voorgeschreven taak of juridische verplichting is van het waterschap om hoogwatervoorzieningen aan te leggen ter bescherming van bebouwing gefundeerd op houten heipalen.

Overwegende dat de aanleg van hoogwatervoorzieningen:

- Met hoge kosten gepaard gaan, aangezien er naast de stuwen, dammen en peilscheidingsschotten in veel gevallen ook nog nieuwe hoofdwatergangen en pompsystemen aangelegd moeten worden;
- Geen duurzame oplossing is, gezien het voortschrijdend dalen van de bodem met name buiten de hoogwatervoorziening met als gevolg het voortdurende en toenemende onderhoud aan dammen en peilscheidingsschotten evenals het bemalen van steeds groter wordende peilverschillen;
- Het aantal barrières voor de vistrek van en naar paai-, opgroei-, voedsel- en overwinteringgebieden enorm doet toenemen;
- Het aantal peilgebieden aanzienlijk doet toenemen wat in strijd is met het beleid van de landelijke overheid en het beleid van De Stichtse Rijnlanden om te streven naar robuuste watersystemen.

Dragen het college van dijkgraaf en hoogheemraden op om in het kader van de in voorbereiding zijnde Nota Peilbeheer een onderzoek uit te (doen) voeren naar het nut en noodzaak van deze hoogwatervoorzieningen over een langere termijn inclusief de financiële consequenties hiervan voor het waterbeheer in het veenweidegebied, en dit te wegen tegen alternatieve methoden om deze bebouwing te beschermen.

Kader: tekst motie hoogwatervoorzieningen.

In 2013 is het gevraagde onderzoek afgerond. Het onderzoek vergelijkt een situatie met en zonder uitbreiding van hoogwatervoorzieningen. De resultaten laten zien dat de totale jaarlijkse kosten op korte termijn ongeveer gelijk zijn: tussen de 8 en 10 miljoen. Op lange termijn komen de totale kosten in de situatie met uitbreiding 30% hoger te liggen dan in de situatie zonder

uitbreiding. Daarnaast blijken hoogwatervoorzieningen nadelig te zijn voor de waterkwaliteit, de visstand en het cultuurhistorisch landschap.

Het onderzoek heeft niet alleen naar de kosten en baten gekeken, ook naar de verdeling daarvan. De resultaten tonen aan dat de kosten voor het waterschap meer dan verdubbelen, terwijl de kosten voor huiseigenaren met 90% dalen. De reden hiervan is dat op termijn steeds minder huizen met houten funderingen overblijven. Het probleem van funderingschade is namelijk tijdelijk. Alleen huizen die zijn gebouwd voor de jaren negentig kunnen problemen met funderingen krijgen. Huizen die zijn gebouwd na deze periode hebben doorgaans betonnen funderingspalen en dus geen verzakingschade.

De belangrijkste reden voor hoogwatervoorzieningen zal binnen een eeuw dus grotendeels verdwijnen. Het probleem van hoge beheerkosten is echter blijvend en kent een progressief verloop. Naarmate de voorzieningen hoger boven het omringende landschap uitsteken, worden de kosten voor kunstwerken en waterkeringen namelijk steeds groter. Het waterschap moet dus tot in lengte der dagen de toenemende beheerkosten dragen om het tijdelijke funderingsprobleem van de huiseigenaren op te lossen. Uiteindelijk worden de beheerkosten voor het waterschap qua orde grootte vergelijkbaar met wat de rijksoverheid aan hypotheekrenteaftrek verstrekt: vele duizenden euro's per huis per jaar.

Ervaringen watergebiedsplannen

De ervaringen met de aanleg en het beheer van hoogwatervoorzieningen zijn gemengd. Onder ingelanden bevinden zich namelijk zowel voor- als tegenstanders van hoogwatervoorzieningen. De aanleg van een nieuwe collectieve hoogwatervoorziening moet daardoor vaak gepaard gaan met uitgebreide onderhandelingen en dure aanvullende onderzoeken en maatregelen. Als de voorziening eenmaal is gerealiseerd, zijn de ervaringen met het beheer doorgaans positief. Het beheer vergt weliswaar meer inspanning, maar de perceptie vanuit de beheerpraktijk is dat het voordeel van een beter waterkwantiteitsbeheer daar tegenop weegt.

De funderingsonderzoeken die in het kader van de aanleg van hoogwatervoorzieningen worden gedaan, bevestigen overigens het beeld dat naar voren komt uit het onderzoek naar nut en noodzaak van hoogwatervoorzieningen dat het funderingsprobleem tijdelijk is. De fundering van de meeste huizen die voor 1925 zijn gebouwd (met houten funderingspalen) blijken reeds beschadigd of moeten naar verwachting op korte termijn worden vervangen. Ook bij huizen uit de periode 1925 – 1975 komen vaak nu al beschadigingen aan de fundering voor. De verwachting is dat het merendeel van de huizen in de loop van deze eeuw hun fundering zal moeten vervangen. Tevens blijken sommige huizen van na de oorlog nu reeds afgebroken en herbouwd te worden. Beide ontwikkelingen samen maken dat naarmate de tijd verstrijkt er steeds minder huizen met een kwetsbare fundering overblijven.

1.4 Doel beleidsnota

Het voortschrijdend inzicht vormde aanleiding om de voorliggende beleidsnota over hoogwatervoorzieningen op te stellen. Het doel is het vastleggen van duurzaam beleid voor hoogwatervoorzieningen. Het gaat daarbij om de gehele reikwijdte van voorzieningen: zowel collectieve als individuele en zowel bestaande als nieuwe.

1.5 Status beleidsnota

De Beleidsnota Hoogwatervoorzieningen is een beleidsstuk dat door het algemeen bestuur van het waterschap is vastgesteld. Voorafgaand aan de vaststelling van deze beleidsnota is een inspraakprocedure doorlopen waarbij ingezetenen de mogelijkheid hebben gehad tot het indienen van zienswijzen. Na inwerkingtreding van de Beleidsnota Hoogwatervoorzieningen blijft de geldigheid van de beleidsnota van kracht zolang er geen aanleiding is de beleidsnota te herzien.

1.6 Leeswijzer

De gele kaders in de tekst van de Beleidsnota Hoogwatervoorzieningen geven de beleidsuitgangspunten weer.

Het lezen en gebruiken van de Beleidsnota Hoogwatervoorzieningen start bij hoofdstuk 0: een overzicht van de beleidsuitgangspunten. Hoofdstuk 1 beschrijft de huidige situatie qua beleid en de aanwezigheid van hoogwatervoorzieningen. Tevens zijn als achtergrondinformatie de uitkomsten van het onderzoek naar nut en noodzaak van hoogwatervoorzieningen toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt de visie gepresenteerd waar het nieuwe beleid op gebaseerd is. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3 en 4 achtereenvolgens het beleid ten aanzien van nieuwe en bestaande hoogwatervoorzieningen toegelicht. Hoofdstuk 5 behandelt als afsluiting de voorgenomen inspanningen om alternatieven voor hoogwatervoorzieningen te ontwikkelen.

2 VISIE OP HOOGWATERVOORZIENINGEN

Het waterschap streeft naar duurzaam beheer van hoogwatervoorzieningen. Een belangrijke bouwsteen voor duurzaamheid betreft de verdeling van kosten en baten. Het waterschap streeft wat dat betreft naar een afbakening van de verantwoordelijkheid voor bebouwingsfundering conform de kaders van de Waterwet. In principe acht het waterschap het daarom onwenselijk om als overheid de particuliere zorgplicht voor funderingsbescherming op zich te nemen. Uitzonderingen zijn echter mogelijk, indien daardoor een evenwichtigere verdeling van kosten en baten wordt bereikt tussen landgebruikfuncties die conflicterende eisen stellen aan het peilbeheer. Naast de verdeling van kosten en baten vormt de hoogte van de beheerkosten eveneens een belangrijke bouwsteen voor duurzaamheid. Verwachte stijgingen in beheerkosten op lange termijn dienen zoveel mogelijk beperkt te worden, met name indien op termijn de verhouding tussen kosten en baten niet meer in evenwicht is. Tenslotte streeft het waterschap naar een beheer dat eveneens zorg draagt voor zo min mogelijk beperking en waar mogelijk versterking van de cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden in het veenweidegebied.

Concreet betekent deze visie dat het waterschap geen nieuwe hoogwatervoorzieningen meer aanlegt. Hoofdstuk drie geeft een nadere uitwerking van deze beleidslijnen. Tevens wordt getracht de beheerinspanning ten aanzien van bestaande hoogwatervoorzieningen niet verder te laten toenemen en waar mogelijk terug te dringen. Deze beleidslijn wordt nader onderbouwd in hoofdstuk vier. Tenslotte wil het waterschap zich inspannen om samen met de gebiedspartners alternatieven voor hoogwatervoorzieningen te ontwikkelen. Hoofdstuk vijf geeft een nadere toelichting op deze voorgenomen inspanning.

3 NIEUWE HOOGWATERVOORZIENINGEN

3.1 Aanleg hoogwatervoorzieningen door het waterschap

In de Beleidsnota Peilbeheer staat beschreven dat het waterschap nieuwe hoogwatervoorzieningen aanlegt als uit een doelmatigheidstoets blijkt dat dit doelmatiger is dan alternatieve maatregelen. Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven, heeft het onderzoek “nut en noodzaak hoogwatervoorzieningen” aangetoond dat hoogwatervoorzieningen op korte termijn weliswaar doelmatig kunnen zijn, maar op lange termijn niet duurzaam blijken. Op korte termijn zijn de beheerkosten van nieuwe hoogwatervoorzieningen vrijwel gelijk aan de baten van vermeden funderingschade, maar op lange termijn zijn de kosten vele malen hoger dan de baten. Het probleem van schadegevoelige fundering zal binnen een eeuw namelijk grotendeels verdwijnen. De hoge beheerkosten van een hoogwatervoorziening zijn echter blijvend en nemen bovendien alleen maar toe. Daarnaast blijken hoogwatervoorzieningen nadelig te zijn voor de waterkwaliteit, de visstand en het cultuurhistorisch landschap. De aanbeveling die uit het onderzoek volgt is om het afwegingskader voor hoogwatervoorzieningen voortaan te baseren op duurzaamheid op lange termijn, in plaats van doelmatigheid op korte termijn.

Zoals in paragraaf 1.2 is uiteengezet, berust de zorg voor de toestand van funderingen in de eerste plaats bij de eigenaar van de bebouwing zelf. Onder deze particuliere zorgplicht valt ook het tegengaan van schades als gevolg van peilaanpassingen die de natuurlijke maaiveldaling volgen. De jurisprudentie is helder dat dergelijke schades behoren tot het ‘normaal maatschappelijk risico’ van het wonen in een gebied dat nu eenmaal van nature met bodemdaling te maken heeft.

De wettelijk bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling vormt tezamen met de resultaten van het onderzoek “nut en noodzaak hoogwatervoorzieningen” aanleiding voor het waterschap om na inwerkingtreding van deze beleidsnota geen collectieve hoogwatervoorzieningen meer aan te leggen. De oorspronkelijke beleidslijn uit paragraaf 6.2.5 van de Nota Peilbeheer dat het waterschap de aanleg van nieuwe hoogwatervoorzieningen baseert op een doelmatigheidstoets komt daarmee te vervallen.

Ook individuele hoogwatervoorzieningen worden na inwerkingtreding van deze beleidsnota niet meer aangelegd door het waterschap. Conform de toewijzing van zorgplichten in de Waterwet wordt het aanleggen van individuele hoogwatervoorzieningen namelijk gezien als een particuliere verantwoordelijkheid. Onder de voorwaarden zoals vermeld in paragraaf 3.2 kunnen particulieren hiervoor een vergunning krijgen. Indien peilwijzigingen door het waterschap mogelijk schade aan bebouwingsfundering tot gevolg hebben, zal het waterschap deze schade afkopen⁴.

Het waterschap legt geen nieuwe hoogwatervoorzieningen aan.

Het overgrote deel van de schadegevoelige bebouwing is in de huidige situatie al opgenomen in een hoogwatervoorziening. Voor een relatief klein deel is dit niet het geval. Voor enkele van deze locaties heeft het waterschap in het watergebiedsplan Kamerik-Kockengen echter wel de toezegging gedaan dat er een hoogwatervoorziening gerealiseerd zal worden. Bij dit

⁴ Een besluit over een beleidsregeling voor afkoop van schade is medio 2015 voorzien.

watergebiedsplan zijn de vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht gevolgd (besluitvormingsprocedure met inspraak door het gebied). Het watergebiedsplan is daardoor te beschouwen als een besluit van algemene strekking, vergelijkbaar aan verordeningen zoals bijvoorbeeld de Keur. Bewoners mogen er dus van uit gaan dat het waterschap uitvoering geeft aan het watergebiedsplan. Zij kunnen zich daarbij beroepen op het 'vertrouwensbeginsel'. Vanwege dit vertrouwensbeginsel, wordt een regeling voor financiële tegemoetkoming opgesteld voor bewoners op deze specifieke locaties die nadeel ondervinden van het nieuwe beleid.

3.2 Aanleg hoogwatervoorzieningen door particulieren

Particulieren kunnen onder voorwaarden vergunning krijgen voor een individuele hoogwatervoorziening. De kaders hiervoor staan beschreven in de Beleidsnota Peilbeheer, paragraaf 6.2.3 en 6.2.4. Binnen deze kaders wordt de verantwoordelijkheid voor de aanleg van individuele hoogwatervoorzieningen geheel aan de vergunningaanvrager overgelaten.

De effectiviteit van een individuele hoogwatervoorziening hangt af van de mate waarin het droogvallen van houten funderingen voorkomen kan worden. Om hier een goede inschatting van te maken is kennis van het watersysteem van belang. Het waterschap zal voorlichtingsmateriaal opstellen over funderingsbescherming en –herstel om zo particulieren te informeren over de mogelijkheden met betrekking tot individuele voorzieningen. Daarbij speelt om te beginnen de vraag of het aanleggen van een individuele hoogwatervoorziening de moeite waard is. Bij oudere huizen is namelijk vaak al sprake van aantasting van de fundering in enige mate. Dan is herstel van de fundering mogelijk een beter alternatief dan het aanleggen van een voorziening om verdere schade te beperken. Indien de voorkeur uitgaat naar een individuele hoogwatervoorziening, is het vervolgens raadzaam om te beschouwen in hoeverre de kans op grondwateroverlast toeneemt. Tevens is het van belang te beoordelen in hoeverre aanvullende maatregelen wenselijk zijn. Met name langs boezems, waar lokale wegzijging sterk is, kan peilopzet onvoldoende zijn om de grondwaterstanden hoog te houden en daarmee droogval van funderingen te voorkomen. In dergelijke situaties kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn om een houten fundering echt te beschermen.

4 BESTAANDE HOOGWATERVOORZIENINGEN

4.1 Instandhouding hoogwatervoorzieningen door het waterschap

Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven, heeft het onderzoek “nut en noodzaak hoogwatervoorzieningen” aangetoond dat hoogwatervoorzieningen op korte termijn weliswaar doelmatig kunnen zijn, maar op lange termijn niet duurzaam blijken. De onderzoeksresultaten tonen onder andere aan dat de jaarlijks beheerkosten voor de bestaande hoogwatervoorzieningen op lange termijn € 2 – 3 miljoen hoger komen te liggen. Om een gunstigere balans te houden tussen enerzijds de beheerkosten en anderzijds de voordelen, is het belangrijk dat er geen nieuwe waterkeringen nodig zijn. Het peilverschil met de omringende peilgebieden mag daarom niet groter dan 50 cm worden. Om dit mogelijk te maken, moeten de waterpeilen in hoogwatervoorzieningen periodiek aangepast worden aan de bodemdaling. Dit wordt getoetst en vastgelegd in peilbesluitprocedures.

De Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:4) bepaalt dat aan ieder overheidsoptreden een zorgvuldige belangenafweging vooraf moet gaan. Het waterschap heeft dan ook de zorgplicht om bij elk peilbesluit alle belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Indien het peilbeheer enkel de bodemdaling volgt (we spreken dan van een peilaanpassing), behoren eventuele schades tot het normaal maatschappelijk risico voor particulieren (zie paragraaf 1.2). De peilafweging kan echter ook resulteren in een peilverlaging die groter of kleiner is dan de bodemdaling (we spreken dan van een peilwijziging), met tot gevolg dat enkelen onevenredige schade ondervinden. Particulieren kunnen dan op basis van artikel 7:14 van de Waterwet het waterschap vragen de schade te vergoeden. Het zogenaamde evenredigheidsbeginsel (een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) dwingt namelijk dat de onevenredigheid wordt weggenomen door mitigerende maatregelen (technische compensatie) of het vergoeden van de schade (financiële compensatie).

Om te voorkomen dat het peilverschil met de omringende peilgebieden toeneemt, geldt als richtlijn om in hoogwatervoorzieningen dezelfde periodieke peilaanpassing aan te houden als in de omringende peilgebieden. Indien uit een brede en zorgvuldige beschouwing van effecten blijkt dat hierdoor veel extra schade ontstaat, is een kleinere peilaanpassing mogelijk. Voorwaarden daarbij zijn dat:

- (a) het peilverschil met de omringende peilgebieden niet groter wordt dan 50 cm, zodat op termijn geen nieuwe waterkeringen nodig zijn;
- (b) de peilaanpassing ten minste gelijk is aan de maaiveld daling ter plekke, om natschades als gevolg van een te geringe drooglegging te beperken.

Ad (a): Uit het uitgevoerde onderzoek “nut en noodzaak hoogwatervoorzieningen” blijkt dat, zodra het peilverschil tussen een hoogwatervoorziening en het omringende gebied dermate groot wordt dat waterkeringen noodzakelijk zijn, de kosten van het waterbeheer groter zijn dan de voorkomen schades aan funderingen en infrastructuur. In dat geval is het doelmatiger om het peilverschil niet verder te laten toenemen, maar eventuele onevenredige schade weg te nemen door technische of financiële compensatie. Zolang het peilverschil tussen de hoogwatervoorziening en het omringende gebied nog minder dan 50 cm bedraagt, moet een brede en zorgvuldige peilafweging uitwijzen wat de voorkeur heeft: kleinere peilaanpassingen dan het omringende gebied of het wegnemen van onevenredige schade door technische of financiële compensatie. Overigens geldt daarbij dat het waterschap ook kan streven naar het beperken van de bodemdaling in omringende gebieden, als op die manier peilafwegingen

eenvoudiger zijn te realiseren. Indien de bij de peilafweging betrokken gebiedspartners de voorkeur geven aan deze optie, geldt uiteraard ook dat de ter plekke aanwezige (doorgaans agrarische) functies in de omringende gebieden technisch of financieel gecompenseerd moeten worden voor onevenredige schade⁵. Op voorhand zijn geen criteria op te stellen welke opties de voorkeur hebben. Dit is sterk afhankelijk van lokale omstandigheden en voorkeuren en vereist dus gebiedsgericht maatwerk.

Ad (b): Als de natuurlijke bodemdaling niet wordt gevolgd, is feitelijk sprake van een peilwijziging. De drooglegging wordt immers verkleind. Dit vergroot de kans op schade als gevolg van hoge grondwaterstanden en dwingt particulieren tot het treffen van mitigerende maatregelen. De schades die door deze peilstrategie worden gecreëerd, kunnen de komende decennia qua orde grootte zelfs vergelijkbaar zijn aan de vermeden funderingsschades. Het waterschap acht dergelijke ontwikkelingen onwenselijk en streeft daarom net zoals in de rest van het beheergebied ook binnen hoogwatervoorzieningen naar het volgen van de natuurlijke bodemdaling.

Indien uit een brede en zorgvuldige beschouwing van effecten blijkt dat peilwijzigingen in een hoogwatervoorziening die groter zijn dan de peilaanpassingen in de omringende gebieden geen onevenredige schades tot gevolg hebben, zijn grotere peilwijzigingen gewenst. Op termijn kan de hoogwatervoorziening daardoor worden opgeheven. Daardoor kan het aantal peilvakken verminderen, conform het streven uit de Beleidsnota Peilbeheer.

Naast een boezemwater is sowieso een waterkering nodig. Daarnaast liggen de meeste boezemwateren in oude rivierbeddingen, waar geen bodemdaling optreedt. Voor een hoogwatervoorziening naast een boezemwater zijn dus geen extra stijgingen van beheerkosten te verwachten. Daarom gelden voor deze situaties geen nadere bepalingen.

In alle collectieve hoogwatervoorzieningen wordt tijdens peilbesluitprocedures gestreefd naar een peilaanpassing die minstens gelijk is aan de opgetreden maaiveldddaling in de hoogwatervoorziening.

Voor collectieve hoogwatervoorzieningen die niet grenzen aan een waterkering, wordt aanvullend daarop gestreefd naar een peilwijziging die gelijk is aan de peilaanpassing in omringende peilgebieden. Hierbij geldt aanvullend:

- een grotere peilwijziging is voor die gevallen enkel mogelijk indien dat geen onevenredige schades tot gevolg heeft;
- een kleinere peilwijziging is voor die gevallen enkel mogelijk indien het peilverschil met de omringende peilgebieden niet groter wordt dan 50 cm.

De uitvoering van deze beleidslijn vereist een zorgvuldige afweging tijdens peilbesluitprocedures, onderbouwd door goede analyses van bodemdaling en alle daaraan gerelateerde effecten. Het College heeft in oktober 2011 besloten om voor dergelijke afwegingen de werkwijze “Waterpas HDSR” (een acroniem van watergebiedsplannen en peilbesluiten afwegingssystematiek HDSR) te gebruiken. Deze werkwijze is in de periode 2012 – 2014 verder geoptimaliseerd in het project “Toekomstverkenning Bodemdaling”. Alle effecten die voor een zorgvuldige afweging van peilaanpassingen in hoogwatervoorzieningen relevant zijn, zijn met deze werkwijze in beeld te brengen.

⁵ In dat kader is medio 2015 beleid over de toepassing van onderwaterdrainage voorzien.

4.2 Instandhouding hoogwatervoorzieningen door particulieren

Zolang een collectieve hoogwatervoorziening in stand wordt gehouden, blijven de bestaande beleidskaders voor beheer en onderhoud van toepassing (zie paragraaf 1.2). Indien uit de afweging tijdens een peilbesluitprocedure een grotere peilaanpassing dan in de omliggende gebieden volgt die een uitfasering van de hoogwatervoorziening tot gevolg heeft, kunnen particulieren een vergunning aanvragen om de collectieve hoogwatervoorziening alsnog in stand te houden. De kaders hiervoor staan beschreven in de Beleidsnota Peilbeheer, paragraaf 6.2.3 en 6.2.4.

5 ALTERNATIEVEN VOOR HOOGWATERVOORZIENINGEN

In situaties waarin geen nieuwe hoogwatervoorziening wordt aangelegd, of waarin bestaande hoogwatervoorzieningen worden uitgefaseerd, kunnen nog steeds landgebruikfuncties voorkomen die conflicterende eisen stellen aan het peilbeheer. Deze conflicterende belangen vormen de essentie van het bodemdalingsvraagstuk. Aangezien hoogwatervoorzieningen niet langer als een adequate oplossing voor het bodemdalingvraagstuk worden gezien, zijn alternatieve oplossingen nodig. Het waterschap spant zich daarom in om in samenwerking met andere organisaties adaptaties te onderzoeken die bijdragen aan het beperken van bodemdaling en de nadelige gevolgen daarvan. Speciale aandacht gaat uit naar de grootschalige toepassing van onderwaterdrainage. Uit onderzoek blijkt dat hierdoor bodemdaling en alle daaraan gerelateerde kosten sterk te verminderen zijn.