

Eigendommen- en verwervingsbeleid voor de primaire keringen van waterschap Aa en Maas

Versiedatum: 25 augustus 2020

Beheerder: Cluster Grondzaken & Vastgoed

Vastgesteld door Dagelijks Bestuur: 25 augustus 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	4
1.1 Algemeen.....	4
1.2 Kaderstelling.....	4
2 Doelstelling.....	5
3 Eigendom.....	6
3.1 Huidig beleid eigendommenbeleid primaire waterkering	6
4 Uitgangspunten begrenzing eigendom voor primaire waterkering.....	7
4.1 Beoogd eigendom op grond van waterkeringsbelang	8
4.1.1 Vierkante dijk of dijk met stabiliteitsberm(en)	9
4.1.2 Dijk met overgedimensioneerd buitentalud	9
4.1.3 Riviercompensatie voor buitenwaartse dijkversterking	10
4.1.4 Pipingberm	10
4.1.5 Klei-inkassing voorland.....	11
4.1.6 Constructies in het binnentalud	12
4.1.7 Praktische en logische eigendomsgrens in het terrein	13
5 Grondverwerving voor de aanleg en verbetering van primaire waterkeringen	14
5.1 Verwerving	14
5.2 Anticiperende verwerving	14
5.3 Eigendom in bezit.....	15
5.3.1 Onteigeningsprocedure.....	15
5.3.2 Minnelijk overleg.....	15
5.3.3 Administratieve onteigeningsprocedure.....	15
5.3.4 Gerechtelijke onteigeningsprocedure	15
5.3.5 Aanvullingswet grondeigendom.....	16
5.4 Vestigen beperkt zakelijk recht	16
5.4.1 Gedoogplicht	16
6 Beheer en onderhoud	17
6.1 Vormen van derdengebruik	17
6.1.1 Beheer na realisatie dijkverbetering	17
6.1.2 Kwalitatieve verplichtingen	18
6.1.3 Bruikleen.....	18
6.1.4 Beheerovereenkomst.....	18
6.1.5 Verhuur.....	18

6.1.6 Pacht.....	19
6.1.7 Beperkt zakelijke rechten en kwalitatieve verplichtingen	20
6.1.8 Kabels en leiding van derden	20
6.1.9 Faunabeheer.....	21
6.2 Areaal op orde	21
6.3 Oneigenlijk gebruik.....	21
6.4 Publiekrechtelijke toestemming niet privaatrechtelijk geregeld	21
7 Grondbank en Organisatie	23
Bijlage 1: begrippen waterkering	24

1 Inleiding

1.1 Algemeen

In 2014 is de Leidraad Eigendommenbeheer opgesteld. Deze leidraad vormt een overzicht van bestaande werkwijzen, besluiten en afspraken. De leidraad is bestemd voor eenieder die werkzaamheden verricht op het gebied van financieel, juridisch of feitelijk beheer, vervreemden en verkrijgen van waterschapseigendommen, anders dan het onderhoudsbeheer en facilitair gebouwenbeheer. Deze leidraad sloot aan bij het advies uit een eerder rekenkameronderzoek (vastgesteld 15 maart 2013) tot het opstellen van een dergelijk document. Voor de verwerving van gronden voor inrichtingsprojecten is in 2010 het Implementatieplan Kadernota Strategisch Grondbeleid vastgesteld door het bestuur. Dit is een strategisch document ten aanzien van instrumenten om onze opgaven te realiseren.

Door diverse ontwikkelingen, met name de dijkversterkingsopgave vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma, is er behoefte aan een actualisatie van het eigendommen- en verwervingsbeleid, specifiek voor de primaire keringen. Het beheer van dit beleid valt onder de verantwoordelijkheid van het cluster Grondzaken & Vastgoed (verder: G&V), onderdeel van de afdeling Grondzaken & Inrichting.

In hoofdstuk drie wordt uiteengezet waarom het van belang is om eigendom onder de primaire waterkering te hebben. Hoofdstuk vier behandelt verschillende uitgangspunten voor verschillende eigendomssituaties van de primaire waterkering. Hoofdstuk 5 gaat in op verschillende mogelijkheden en processen voor het verkrijgen van eigendoms- en beperkte rechten voor de realisatie van primaire keringen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 het beheer en onderhoud besproken van de primaire waterkering. Daarna wordt in hoofdstuk 7 kort ingegaan op de grondbank en organisatie.

De omkaderde blokken tekst geven op hoofdlijnen de kern van het vast te stellen beleid weer.

1.2 Kaderstelling

Dit beleidsstuk is primair bedoeld als leidraad voor de besluitvorming en het handelen van het waterschap ten aanzien van grondverwerving voor de realisatie, instandhouding en beheer voor primaire waterkeringen langs de Maas, welke zijn vastgelegd in de leggers.

2 Doelstelling

Kernpunt van het eigendommen- en verwervingsbeleid is het voeren van een beleid dat functioneel is voor de doelstellingen en taken van het waterschap in relatie tot de primaire keringen.

De belangrijkste elementen uit het beleid zijn het verwerven of anderszins beschikbaar krijgen en behouden van onroerende zaken (grond, water, gebouwen/installaties) die direct of indirect nodig zijn voor de uitoefening van de primaire taken van het waterschap voor de primaire keringen, het voeren van een beheer dat zoveel mogelijk is afgestemd op en rekening houdt met de waterstaatstaken (afstemming met Keur en watervergunningenbeleid), alsmede het afstoten van onroerende zaken die voor de taakuitoefening van het waterschap niet (meer) nodig zijn, tenzij het rationeel en/of doelmatig(er) is deze (tijdelijk) in eigendom te behouden; bijvoorbeeld in het kader van een strategisch grondbeleid.

3 Eigendom

Als gevolg van de in 2017 gewijzigde wettelijke normering heeft het waterschap een grote hoogwaterbeschermingsopgave. Voordat tot realisatie van dijkversterking kan worden overgegaan, zijn eigendom of andere rechten benodigd om projecten te kunnen realiseren. In de Waterwet en in de Kadernota Strategisch Grondbeleid van het waterschap uit 2010 zijn hiertoe diverse mogelijkheden benoemd.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om het gebruik te borgen door verwerving of andere wijze en de bijbehorende schadeloosstelling.

3.1 Huidig beleid eigendommenbeleid primaire waterkering

Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht waarop men aanspraak kan maken. Als eigenaar kan men vruchten plukken van het eigendom, alsmede ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van het eigendom tegengaan dan wel bepaalde ontwikkelingen realiseren.

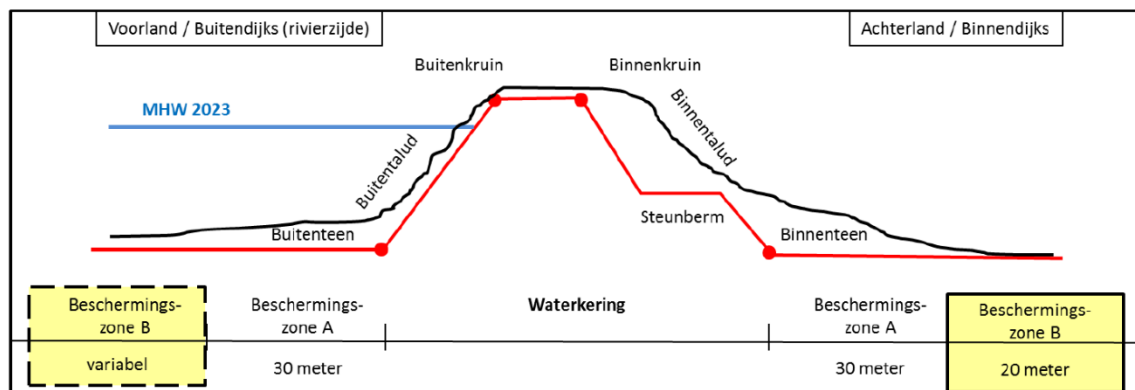
Waterschap Aa en Maas heeft sinds de vorige grootschalige dijkverbeteringsronde (circa 1980-2000) het beleid gehanteerd om de primaire waterkering in eigendom te willen hebben en wil dit voortzetten tijdens de komende dijkverbeteringsronde (circa 2020-2040). Het waterschap wil het waterstaatswerk, zijnde de primaire waterkering, in eigendom hebben omdat dit de beste garantie geeft tegen ongewenste ontwikkelingen. Deze primaire waterkering heeft immers als doel om veiligheid te bieden tegen overstroming vanuit de Maas. Zo is het risico op falen van de primaire waterkering bij hoogwater beduidend beter te beheersen dan met alleen het publiekrechtelijk instrumentarium van Keur (inclusief beleidsregels), legger en beheerregister. Dankzij eigendomsrechten en zakelijke rechten kan het waterschap in het algemeen snel en makkelijk op of bij de primaire waterkering en er zo nodig maatregelen uitvoeren. Het biedt meer zekerheid omdat instandhouding en controle hierop dan optimaal is uit te voeren.

Het waterschap wil het waterstaatswerk, zijnde de primaire waterkering in eigendom hebben en houden, omdat dit de beste garantie geeft om falen van de primaire waterkering bij hoogwater te beheersen door ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en een doelmatig beheer te voeren.

4 Uitgangspunten begrenzing eigendom voor primaire waterkering

Voor de dijkverbeteringen die op stapel staan is het belangrijk dat duidelijk is wat het waterschap als de primaire waterkering vastlegt. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de uitgangspunten zijn voor het bepalen van het gewenste eigendom voor dijkverbeteringstrajecten. Er zijn ook relevante en voorkomende situaties beschreven die afwijken van de generieke beleidslijn dat alle eigendom binnen de primaire waterkering in bezit van het waterschap dient te zijn.

Bij primaire waterkeringen wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende leggerzones: het waterstaatswerk zijnde de waterkering (inclusief berm), beschermingszone A en beschermingszone B (zie figuur 1).



Figuur 1 – Zonering waterkering met in rood het leggerprofiel

Om te bepalen van welke grond waterschap Aa en Maas binnen een dijkverbeteringsproject het eigendom wil verwerven, betreft het waterschap de volgende aspecten van de toekomstige primaire waterkering in de afweging:

- inrichting = ontwerpprofiel;
- onderhoud;
- inspectie

daarnaast neemt het waterschap haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en betreft de volgende aspecten van de omgeving:

- eigendom (in de bestaande situatie);
- gebruik (in de bestaande situatie);
- toekomstige situatie voor de huidige eigenaar

waarbij ook de samenhang van eigendommen en het tegengaan van versnippering wordt meegenomen.

4.1 Beoogd eigendom op grond van waterkeringsbelang

Het eigendom dat het waterschap wil verwerven is in deze gevallen afhankelijk van de functionele begrenzing van de primaire waterkering en de kwetsbaarheid van verschillende versterkingsmaatregelen voor aantasting van het waterkerend vermogen.

De begrenzing van het aan te leggen waterstaatswerk zijnde de primaire waterkering is bepalend voor de grondverwerving.

In de hierna geschetste dwarsprofielen is telkens de donkergroene lijn de waterkering zelf, dit is het beheerprofiel dat buiten aanwezig is van teen tot teen. Na de dijkversterking zal dit in de meeste gevallen vrijwel overeenkomen met het leggerprofiel, het theoretische minimumprofiel om aan de norm te voldoen.

4.1.1 Vierkante dijk of dijk met stabiliteitsberm(en)

De eenvoudigste dijkvorm is een vierkante dijk: een dijk met aan weerszijden taluds zonder bermen (of constructies). Een veel voorkomende uitbreiding van dit dijkprofiel is een binnendijkse stabiliteitsberm. Soms is een buitendijkse stabiliteitsberm noodzakelijk.

Een vierkante dijk of een dijk met een stabiliteitsberm dient geheel bij het waterschap in eigendom te zijn.

Aantasting van genoemde dijkprofielen leidt direct tot vermindering van het waterkerend vermogen.



Figuur 2 - Vierkante dijk



Figuur 3 - Stabiliteitsberm binnenwaarts



Figuur 4 - Stabiliteitsberm buitenwaarts

4.1.2 Dijk met overgedimensioneerd buitentalud

Op het fysiek aanwezige buitentalud kan bij hoogwater erosie plaatsvinden als de grasbekleding niet gesloten is. Hierdoor kan uiteindelijk ook het leggerprofiel aangetast worden.

Bij een robuuste dijk waarbij het beheerprofiel duidelijk ruimer is dan het leggerprofiel, is nog steeds het fysieke aanwezige buitentalud bepalend voor de eigendomsvererving.



Figuur 5 - Robuust buitentalud

4.1.3 Riviercompensatie voor buitenwaartse dijkversterking

Door een buitenwaartse dijkversterking kan het nodig zijn om riviercompensatie toe te passen om de waterstandsverhoging te compenseren. Dit is vereist om het gewenste dijkprofiel te kunnen realiseren.

Het waterschap is bereid een onteigeningsprocedure te starten voor een waterstaatswerk zijnde rivierverruiming ter compensatie van het waterstandsverhogend effect van buitenwaartse dijkversterking, alleen indien dit noodzakelijk is om de dijkversterking te kunnen realiseren.

4.1.4 Pipingberm

Naast een stabiliteitsberm kan er ook een berm tegen piping worden aangelegd. De pipingberm maakt onderdeel uit van de primaire waterkering.

De functie hiervan is dat de kleilaag achter de dijk (landzijde) niet scheurt als gevolg van druk door het hoge water en dat er geen wellen kunnen ontstaan, zodat piping wordt voorkomen. Mogelijk worden voor de ontwerpen behorende bij de nieuw normering grotere lengtes aangelegd dan het maximum van circa 25 meter dat op grond van de oude normering is gerealiseerd. Een verstoring/lokale afgraving van de berm kan tot piping problemen leiden (ventiel werking). Wellen op grotere afstand van de kering geven een kleiner risico dan wellen dicht bij de kering.

Indien een pipingberm wordt aangelegd die breder is dan 20 meter (vergelijkbaar met de maximale breedte van een stabiliteitsberm) verwerft het waterschap in beginsel alleen het eigendom tot 20 meter breed, tenzij de pipingberm eindigt met een duidelijk hoogteverschil in het terrein binnen beschermingszone A (30 m). In dat laatste geval verwerft het waterschap de hele berm. De overige oppervlakte wordt publiekrechtelijk via Keur beschermd.

Buiten de maat van 20 á 30 meter volstaat het veelal om de berm publiekrechtelijk te beschermen.



Figuur 6 – Pipingberm tot 20 m in eigendom

Het waterschap ziet af van de verwerving van het eigendom (of vestiging van een zakelijk recht) in geval van een pipingberm met een robuuste overhoogte. De verwerving wordt in dat geval gebaseerd op het leggerprofiel en beperkt zich daarbij tot de teen van het binnentalud of, indien aanwezig, de teen van de stabiliteitsberm.

Voor het overige wordt minnelijk getracht een privaatrechtelijke overeenstemming te verkrijgen en indien dat niet mogelijk is wordt de gedoogplicht toegepast.



Figuur 7 - Pipingberm met robuuste overhoogte

4.1.5 Klei-inkassing voorland

Naast een berm is een klei-inkassing een andere maatregel tegen piping die ruimte beslaat. De klei-inkassing wordt aangebracht in het voorland, ook wel een voorlandverbetering genoemd. Bij het ontbreken van een kleilaag of een te dunne kleilaag in de uiterwaard wordt in de eerste meters klei aangebracht zodat een waterremmende laag ontstaat. Hierdoor is er minder kweldruk binnendijks en een kleinere kans op piping.

Een klei-inkassing in het voorland verwerft het waterschap niet in eigendom. Het werk wordt gerealiseerd via een privaatrechtelijke toestemming waarna door middel van een kwalitatieve verplichting de instandhouding wordt geborgd.

Indien dit minnelijk niet mogelijk is wordt er gekozen voor het opleggen van een gedoogplicht.

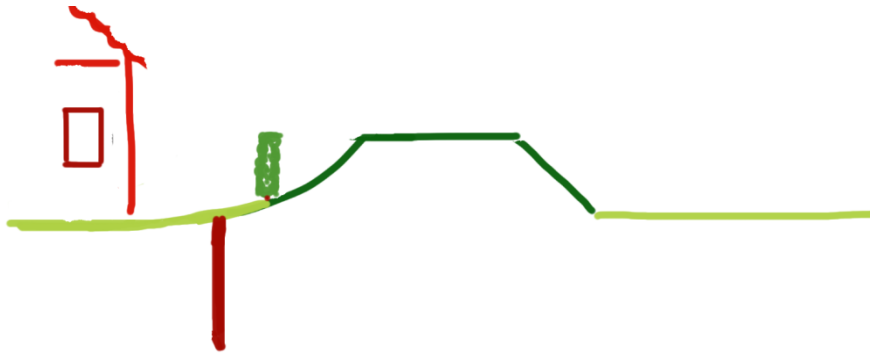
Klei-inkassing is geen onderdeel van de primaire waterkering, maar wel opgenomen in de legger omdat het bijdraagt aan het waterkerend vermogen. Een lokale verstoring leidt niet direct tot een toename van het pipingrisico. Alleen bij grote ontgravingen (denk aan machinale ontgraving, dus niet een omgewaaide boom, konijnenhol) ontstaat er een risico op piping. Volstaan kan worden met toezicht, beleid en keurhandhaving zoals dat nu bestaat, bij gebruik als bouwland in combinatie met het aanbrengen van een voldoende dikke leeflaag.



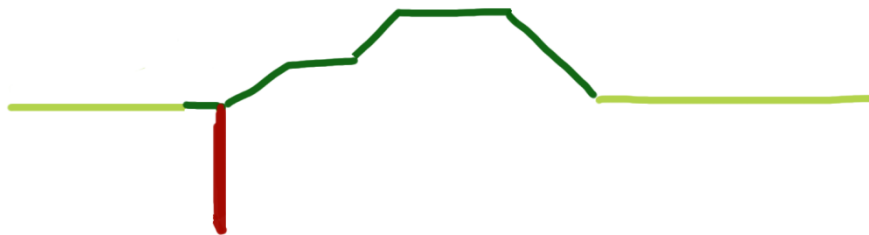
Figuur 8 – Klei-inkassing voorland

4.1.6 Constructies in het binnentalud

Voor een constructie in de binnenteen vestigt het waterschap minimaal een zakelijk recht, waarbij eigendom in bezit de voorkeur heeft. Als binnendijkse grondverwerving noodzakelijk is voor verflauwing van het binnentalud of aanleg van een berm verwerft het waterschap sowieso ook het eigendom van de grond voor de constructie.



Figuur 9 – Constructie binnenteen zonder binnendijkse maatregel in grond



Figuur 10 – Constructie binnenteen met maatregel in grond

Voor een aantal relevante situaties en aspecten is de te maken afweging hieronder uitgewerkt. Deze situaties en aspecten kunnen afhankelijk van de omstandigheden van het geval afzonderlijk van elkaar dan wel in samenhang aan de orde zijn.

Bebouwing tegen de primaire waterkering

Niet-bebouwde gronden ter plaatse van het waterstaatswerk zijnde de primaire waterkering wil het waterschap verwerven en in eigendom hebben. Bij min of meer aaneengesloten bebouwing ziet het waterschap af van verwerving van het eigendom met bebouwing.

Incidenteel kan aankoop van bebouwing in het algemeen belang juist wenselijk of noodzakelijk zijn om over een grotere strekking een duurzame en goedkope dijkverbetering in grond uit te kunnen voeren, in plaats van een kostbare kunstmatige constructie aan te leggen met een beperkte levensduur.

Waterkerende kunstwerken

Waterkerende kunstwerken in de dijk, die niet in beheer of eigendom zijn bij andere overheden, wil het waterschap in eigendom hebben.

4.1.7 Praktische en logische eigendomsgrens in het terrein

Het waterschap verwerft zo nodig een strook van enkele meters buiten de primaire waterkering als hierdoor is aan te sluiten op bestaande elementen in het terrein.

Het gaat hierbij om het realiseren van een praktische eigendomsgrens gezien gebruik, bereikbaarheid en onderhoud van de primaire waterkering enerzijds en anderzijds de aanwezigheid van wegen, waterlopen, bomenrijen en bossages, muren en hekwerken en dergelijke.

5 Grondverwerving voor de aanleg en verbetering van primaire waterkeringen

Wanneer de verbetering van een primaire waterkering geprogrammeerd is, treedt het waterschap in overleg met de eigena(a)r(en) om grond te verwerven (actief). Indien minnelijke verwerving niet tot eigendomsverkrijging van de benodigde gronden leidt, zal in het kader van het algemeen belang de procedure tot onteigening worden gevolgd. Voor de daadwerkelijke verwervingsprocedure wordt een verwervingsplan opgesteld. Bij het opstarten van dijkversterkingsprojecten zal actief verworven worden.

Het waterschap voert voor primaire dijkversterkingsprojecten een actief verwervingsbeleid op basis van volledige schadeloosstelling overeenkomstig de Onteigeningswet.

Bij primaire waterkeringen is dit gericht op verkrijgen van het eigendom met als uiterste middel onteigening.

5.1 Verwerving

Ondanks de voorhanden zijnde publiekrechtelijke alternatieven is verwerving een essentieel onderdeel van projecten, zeker daar waar het eigendom vereist of gewenst is.

Onder verwerving wordt hier verstaan het in eigendom krijgen van de ondergrond, al dan niet met opstallen, dan wel het verkrijgen van een zakelijk recht daarop.

5.2 Anticiperende verwerving

Om goed in te kunnen spelen op projecten worden aankoopkansen uit het gebied opgepakt (het zogenaamd anticiperend verwerven) als het plan nog niet definitief is vastgesteld. Er wordt onderscheid gemaakt in aankopen op de juiste plek vooruitlopend op het plan en strategische gronden. Strategische gronden liggen niet direct op de juiste plek, maar worden ingezet om eigenaren in het plangebied met grond te compenseren. Een voorwaarde voor de aankoop van dergelijke "strategische" gronden is dat er verwacht wordt, dat binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk een project gerealiseerd wordt waarvoor de grond inzetbaar is.

Om de doelen van waterschap Aa en Maas te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat de markt proactief benaderd wordt. Hiermee krijgt het waterschap beschikking over voldoende ruilgrond zodat eigenaren hun financiële schadeloosstelling kunnen compenseren in grond. Hiertoe kan het nodig zijn om incidenteel ook complete bedrijfslocaties aan te kopen.

Er wordt actief op de grondmarkt geacteerd, onder meer om de beschikking te krijgen over voldoende ruilgrond waarmee vervolgens waterschapsdoelen gerealiseerd kunnen worden.

5.3 Eigendom in bezit

Daar waar de verwerving van eigendom noodzakelijk is om de doelstellingen van het project in het kader van het algemeen belang te realiseren, dient wat betreft de vorm en procedures rekening gehouden te worden met verwerving op basis van volledige schadeloosstelling conform de Onteigeningswet met als ultiem middel onteigening. Hiermee worden getroffen eigenaren en rechthebbenden schadeloos gesteld voor het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van het eigendom dat benodigd is voor de realisatie van een waterstaatswerk. Om te voorkomen dat verschillen van inzicht tussen partijen over de schadeloosstelling leiden tot vertraging voor de realisatie als gevolg van het ontbreken van eigendom, kan er onteigend worden, waarbij het waterschap tijdig kan beschikken over het eigendom en de rechtbank later uitspraak doet over de hoogte van de schadeloosstelling.

Uitgangspunt is dat de grondverwerving ten behoeve van de waterveiligheid geschied op basis van volledige schadeloosstelling overeenkomstig de huidige Onteigeningswet, waarbij alles is gericht op het bereiken van minnelijke overeenstemming. Daar waar geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt, zal onteigening ingezet worden.

5.3.1 Onteigeningsprocedure

Voor het realiseren van dijkverbeteringsprojecten is eigendom nodig. Het eigendom is vaak in handen van particulieren of bedrijven. Als de grondeigenaar en waterschap het niet eens kunnen worden over de aankoop of de vergoeding, dan kan het waterschap een onteigeningsprocedure inzetten. De onteigeningswet schrijft voor wat onteigend kan worden. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang en onder strikte wettelijke voorwaarden, omdat eigendom een fundamenteel recht is. Wie onteigend wordt, heeft recht op een volledige schadeloosstelling die vooraf verzekerd is. Per 1 januari 2022 wordt verwacht dat de Omgevingswet met aanvullingswet grondeigendom van kracht wordt. Hiermee wordt de onteigeningsprocedure gewijzigd. Onder paragraaf aanvullingswet grondeigendom wordt hier nader op in gegaan.

5.3.2 Minnelijk overleg

Onteigening is geen doel op zich en een uiterst middel. Voordat de administratieve onteigeningsprocedure gestart kan worden, dient onder andere voldoende minnelijk onderhandeld te zijn over de oppervlakte die benodigd is voor het te realiseren werk. De minnelijke onderhandelingen blijven voortduren tijdens de administratieve onteigeningsprocedure.

5.3.3 Administratieve onteigeningsprocedure

De onteigeningsprocedure begint als het waterschap aan de Kroon (de Kroon bestaat in feite uit de Koning en de verantwoordelijke minister) vraagt om grond ter onteigening aan te wijzen. Dit is de administratieve onteigeningsprocedure. Deze procedure eindigt met een koninklijk besluit waarin de Kroon ofwel de grond ter onteigening aanwijst ofwel het verzoek om onteigening afwijst.

5.3.4 Gerechtelijke onteigeningsprocedure

Als de Kroon de gronden ter onteigening aanwijst, dan kan de overheid vervolgens de eigenaar dagvaarden bij de rechtbank. De procedure bij de rechtbank heet de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Als de rechtbank de onteigening toewijst, stelt hij ook de hoogte van de schadeloosstelling vast. Pas als het vonnis van de rechtbank in het kadaster is ingeschreven, gaat het eigendom daadwerkelijk over.

5.3.5 Aanvullingswet grondeigendom

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet (ingang 1 januari 2022) vervangt de onteigeningsbeschikking het Koninklijk Besluit dat de onteigening aanwijst. De onteigeningsbeschikking wordt genomen en getoetst binnen het bestuursrecht. Het bestuursorgaan dat in het algemeen belang tot onteigening over wil gaan, behoeft in de nieuwe regeling niet langer de Kroon te verzoeken de onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. Het waterschap krijgt in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening, welke nog door de bestuursrechter bekrachtigd dient te worden.

5.4 Vestigen beperkt zakelijk recht

In sommige gevallen is het volledig eigendom niet noodzakelijk of gewenst (zie uitgangspunten hoofdstuk 4). In dat geval kan worden volstaan met het vestigen van beperkt zakelijk recht, zoals een opstalrecht, waarmee op, in of boven een onroerende zaak eigendom kan worden vastgelegd voor werken, beplantingen etc.. Indien na minnelijke onderhandelingen niet tot overeenstemming kan worden gekomen, kan de gedoogplicht ingezet worden.

Uitgangspunt is dat het vestigen van een beperkt zakelijk recht ten behoeve van de waterveiligheid geschied op basis van volledige schadeloosstelling overeenkomstig de huidige Onteigeningswet, waarbij alles is gericht op het bereiken van minnelijke overeenstemming. Daar waar geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt, zal de gedoogplicht worden ingezet.

5.4.1 Gedoogplicht

Voor dijkverbeteringsprojecten is de gedoogplicht op basis van artikel 5.24 Waterwet relevant. Deze kan ingezet worden voor onder andere de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. In artikel 5.24 van de Waterwet gaat het om de plicht de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk te gedogen. Dit artikel heeft een brede strekking wat betreft de aard en doelstellingen van de werkzaamheden. Dit kan zowel voor tijdelijke werkstroken of voor het te realiseren waterstaatswerk, mits de werkzaamheden onteigening niet rechtvaardigen. Het opleggen van een dergelijke gedoogplicht gebeurt alleen als géén overeenstemming met de eigenaar wordt bereikt en als de belangen van de eigenaar geen onteigening vorderen. Tegen het besluit om een gedoogplicht op te leggen staan bezwaar en beroep open. Onder de Omgevingswet blijft het opleggen van een vergelijkbare gedoogplicht uit artikel 5.24 Waterwet mogelijk.

6 Beheer en onderhoud

Conform eerder aangegeven beleid streeft waterschap Aa en Maas ernaar om primaire keringen in eigendom te hebben en de houden. Daardoor kan gestuurd worden op het onderhouden en beheren van de primaire waterkering.

In bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk eigendommen tijdelijk in (mede)gebruik aan derden te geven. Ten behoeve van een doelmatig en efficiënt eigendommenbeleid is het van belang de gebruiksvormen af te stemmen op de taken van het waterschap. Het derdengebruik dient op een uniforme, efficiënte en effectieve wijze centraal geregeld te worden.

Samenloop met het publiekrecht

Voor het gebruik van eigendommen van het waterschap is vaak een watervergunning krachtens de Keur of een andere verordening van het waterschap nodig. Als er sprake is van gebruik van eigendommen van het waterschap binnen een waterstaatswerk wordt allereerst door de vergunningverlenende afdeling beoordeeld of een watervergunning tot de mogelijkheden behoort. Indien geen watervergunning verleend kan worden, dan wordt ook geen medewerking verleend aan het treffen van een privaatrechtelijke regeling in de vorm van een gebruiksovereenkomst of eventueel een aan-/verkooptransactie.

Indien na een voorlopige beoordeling geoordeeld wordt dat een watervergunning verleend kan worden, wordt gestart met het proces om tot een privaatrechtelijke overeenkomst te komen. Een overeenkomst wordt echter enkel gesloten onder de voorwaarde dat de vergunning ook daadwerkelijk wordt verleend.

6.1 Vormen van derdengebruik

Indien er geen bezwaar is tegen derdengebruik of indien het waterschap een zeker belang bij derdengebruik heeft, kunnen eigendommen van het waterschap in gebruik worden gegeven aan een derde. Er bestaan diverse juridische vormen waarin het derdengebruik kan worden vastgelegd. Afhankelijk van de aard van het eigendom en de soort gebruiker wordt er een bepaald type overeenkomst afgesloten. De contracten betreffen nagenoeg altijd jaarcontracten of doorlopende contracten die jaarlijks kunnen worden beëindigd. De keuze van de vorm is afhankelijk van diverse factoren. In zijn algemeenheid onderscheiden we de volgende gebruiksvormen.

6.1.1 Beheer na realisatie dijkverbetering

Het technisch en functionele beheer van de kering wordt uitgeoefend door de afdeling Waterveiligheid, de desbetreffende taakafdeling. Deze afdeling bepaalt de mogelijk- en onmogelijkheden voor wat betreft het in gebruik geven, bezwaren en vergunnen van eigendom onder de primaire kering.

Tijdens de grondverwerving voor dijkverbetering en na realisatie is het belangrijk om het areaal op orde te hebben, waarbij publiekrechtelijke toestemming ook privaatrechtelijk is geregeld. Uitgangspunt is dat er geen gebruik van waterschapseigendom mag plaatsvinden zonder privaatrechtelijke vastlegging. Dagelijks toezicht valt onder de afdeling Waterveiligheid, waarbij team G&V van afdeling Grondzaken & Inrichting zorgt voor de administratieve, juridische en financiële afwikkeling en gemaakte afspraken vastlegt. Beide afdelingen stemmen dit samen af.

Voor alle vormen van gebruik zijn standaard overeenkomsten beschikbaar, die zijn opgesteld in samenwerking met Juridische Zaken en beheerd worden door Grondverwerving & Vastgoed. Daar waar mogelijk is wordt samenwerking gezocht met andere Brabantse waterschappen.

6.1.2 Kwalitatieve verplichtingen

Kwalitatieve verplichtingen worden gevestigd in het geval het waterschap voor de toekomst verplichtingen en afspraken wil veiligstellen. Een voorbeeld hiervan is de ophoging van tuinen ter voorkoming van schades bij waterberging.

6.1.3 Bruikleen

Via een overeenkomst tot bruikleen geeft het waterschap het genot van een perceel grond aan een derde in gebruik, gedurende een bepaalde termijn, zonder dat daar een (financiële) vergoeding tegenover staat.

Er wordt voor uitgifte in bruikleen gekozen indien derdengebruik (in combinatie met de waterstaatstaak) mogelijk is, maar uitgifte in huur of pacht of een andere gebruiksregeling met vergoeding niet wenselijk door de aard van de situatie.

Dit wordt voor grond veelal geregeld in een gebruiksovereenkomst en komt veel voor bij onderhoudspaden.

Voor de aangekochte stroken langs projecten geldt veelal een voortgezet gebruik om niet voor de verkoper tot aan de inrichting of realisatie van het werk waarvoor de strook verworven is. Hiervoor is gekozen omdat het vaak niet mogelijk is de relatief smalle stroken aan derden te verpachten (als gevolg van beperkte oppervlakte en bereikbaarheid) en het waterschap op deze wijze geen kosten voor het onderhoud heeft. Hierbij kan het voorkomen dat bij het uitstellen van een project de verkoper nog vele jaren 'om niet' de grond mag bewerken.

Sinds 2011 wordt aan het voortgezet gebruik in principe een einddatum gesteld van maximaal 3 jaar. Na afloop van deze periode wordt bezien of voortzetting van het gebruik gewenst is en afhankelijk van de afspraken in de onderhandeling of er een financiële vergoeding tegenover kan staan.

6.1.4 Beheerovereenkomst

Een beheerovereenkomst is een overeenkomst waarmee het waterschap afspraken maakt met een derde om al dan niet tegen een bepaalde vergoeding, onder bepaalde voorwaarden en voor een bepaalde duur, het eigendom van het waterschap te beheren.

Een vorm hiervan zijn de maaiovereenkomsten. Dit betreft gronden waarvan het waterschap wenst dat ze niet anders worden gebruikt dan om te maaien. Hierbij wordt er door de gebruiker gemaaid conform aanwijzingen en richtlijnen van het waterschap. Maaiovereenkomsten voor de keringen worden in beginsel 'om niet' afgesloten. Hier kan op basis van inzichten uit het Beheerplan Waterkeringen van afgeweken worden.

6.1.5 Verhuur

Percelen grond die niet direct en op elk moment vrij en geheel ter beschikking van het waterschap behoeven te zijn, en waarbij geen sprake is van waterstaatkundige of overige beperkingen of belemmeringen, kunnen voor bepaalde tijd worden verhuurd voor niet-landbouwkundige doeleinden.

Onder bepaalde voorwaarden kan tussentijds worden opgezegd. Het waterschap verhuurt het genot van het eigendom aan de huurder tegen een vooraf bepaalde en geïndexeerde periodieke huurvergoeding. Particulier gebruik zoals tuinen rondom woningen wordt in de vorm van een huurovereenkomst vastgelegd. De prijzen voor de verhuur van gronden is gebaseerd op een vastgestelde tarievenlijst. Het tarief is afhankelijk van het type gebruik, onderverdeeld naar:

- Tuin
- Beweiding/maaien
- Opstallen
- Indirect commercieel (opslag, parkeren, etc.)
- Direct commercieel (terras, etc.)

Afhankelijk van het type worden historische standaardtarieven gehanteerd welke jaarlijks geïndexeerd worden.

6.1.6 Pacht

Percelen in eigendom van het waterschap die niet direct en op elk moment vrij en geheel ter beschikking van het waterschap behoeven te zijn en een bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik kennen, kunnen - voor zover er geen waterstaatkundige of overige belemmeringen zijn - ingevolge het Burgerlijk Wetboek worden verpacht. Voor de verpachting wordt aansluiting gezocht bij het provinciaal beleid rondom duurzame verpachting (DB 29-05-2017).

Bij agrarisch gebruik door een agrariër wordt hiervoor een geliberaliseerde pachtovereenkomst afgesloten conform de door het DB vastgestelde pachtvoorwaarden. Jaarlijks wordt door G&V in overleg met de beheerders beoordeeld of een wijziging van deze pachtvoorwaarden wenselijk is. Agrarisch gebruik door een niet-agrariër wordt geregeld in de vorm van een gebruiksovereenkomst cultuurgrond.

Van oudsher is er sprake van enkele reguliere pachtovereenkomsten (zogenoemde 'vaste pacht'). Vaak zijn deze overgenomen van Domeinen bij de overdracht van keringen.

Wanneer deze contracten tegen de einddatum aanlopen, of er is een wijziging in de situatie van de pachter, wordt bezien of het mogelijk is deze te beëindigen om op die wijze de volledige zeggenschap over het eigendom te krijgen. Indien tussentijdse opzegging mogelijk is wordt dit gedaan.

Nieuwe overeenkomsten met reguliere pacht zijn niet wenselijk vanwege de rechten die toekomen aan de pachter en het verlies van zeggenschap over de gronden.

De verpachting van eigendommen op de keringen worden onderhands uitgevoerd.

Bij de strategische ruilgronden maken deze veelal onderdeel uit van gebiedsprocessen of worden gebruikt ter compensatie van verplichtingen elders (bijvoorbeeld bij tijdelijk gebruik van een perceel van derden).

Bij vertraging in de uitvoering blijven gronden, waarvan besloten is deze niet af te stoten, langer verpacht. In deze gevallen is het zinvol om mutaties in pachters te overwegen aangezien er anders in de beeldvorming een 'verworven recht' bij de pachter ontstaat. Wanneer deze plots na een langere tijd de grond niet meer kan/mag pachten kan dit negatieve gevolgen hebben voor toekomstige onderhandelingen en beeldvorming richting het waterschap.

Pachtprijs

De pachtprijs van grotere stukken landbouwgrond is sterk afhankelijk van de locatie en kwaliteit van de grond. Wanneer de pacht onderhands gegund wordt gaat dit op basis van een prijs die ligt nabij de ondermarge van de marktconforme prijzen. Verpachting op verzoek van derden gebeurt tegen het marktconforme tarief.

Voor de verpachting van de dijktafsluitingen worden historische standaardtarieven gehanteerd welke jaarlijks geïndexeerd worden. Deze tarieven zijn relatief laag i.v.m. de beperkte gebruiksmogelijkheden.

6.1.7 Beperkt zakelijke rechten en kwalitatieve verplichtingen

Percelen/eigendommen die niet op lange termijn benodigd zijn doch niet voor afstoting in aanmerking komen, kunnen worden bezwaard met zakelijke rechten (recht van opstal, recht van erfpacht, erfdiensbaarheden) indien de uitvoering van de waterstaatkundige taken en eventuele overige overwegingen zich daartegen niet verzetten.

In tegenstelling tot persoonlijke rechten (gebruik, huur, pacht) rusten beperkte zakelijke rechten op de onroerende zaak en niet op de gebruiker. Beperkte zakelijke rechten kunnen dus worden vervreemd en bezwaard met hypotheek.

Op verzoek van derden kunnen er beperkte zakelijke rechten gevestigd worden op waterschapseigendommen. Daarnaast zijn de wegen op keringen en bruggen ook (vaak) via een zakelijk recht geregeld, evenals woningen op waterschapseigendom. Verschillende woningen zijn ook middels erfpacht uitgegeven. Dit gebeurt in overleg met de dagelijks beheerder van het betreffende eigendom.

Zakelijke rechten kunnen zowel verdwijnen als onterecht op percelen gevestigd zijn. Een onteigening of wettelijke herverkaveling werkt titelzuiverend. Hierdoor vervallen alle zakelijke rechten op een perceel. Hiervan worden we in kennis gesteld en G&V zal op dat moment beoordelen of het recht behouden moet blijven.

Door perceelsplitsing kunnen zakelijke rechten onterecht op percelen ontstaan. Notariskantoren in de regio kunnen middels een standaardformulier het waterschap verzoeken af te zien van dit recht. Dit wordt door G&V, waar nodig in samenspraak met de beheerder, beoordeeld.

Daarnaast zijn er bij de aanleg van transportleidingen geen rechten gevestigd op onze eigen gronden, maar bij verkoop dienen die rechten wel gevestigd/voorbehouden te worden. G&V ziet hierop toe bij het afstoten van eigendommen.

6.1.8 Kabels en leiding van derden

Sinds 2007 worden netwerken van kabels en leidingen door de wetgever gezien als onroerend registergoed. Het leidingstelsel is eigendom van de bevoegde aanlegger mits deze via een netwerkregistratie kadastraal is vastgelegd. In dat geval is een vergunning voldoende en hoeft er geen zakelijk recht gevestigd te worden.

6.1.9 Faunabeheer

Het faunabeheer wordt geregeld via een faunabeheerovereenkomst. Via deze overeenkomst wordt het jachtrecht en beheer & schadebestrijding gereguleerd. Afstemming hiervoor vindt plaats met de betreffende contactpersonen in de districten. De verhuur van het jachtrecht verloopt via de Wildbeheer Eenheden (WBE's). Brabant breed is er Faunabeheerbeleid opgesteld (AB 03-10-2014).

6.2 Areaal op orde

In het verleden zijn dijkverbeteringen en werkzaamheden uitgevoerd op publiekrechtelijke basis zonder dat dit privaatrechtelijk is geborgd, terwijl op basis van het voorliggende beleid het eigendom wel gewenst is. Andersom zijn er in het verleden ook publiekrechtelijke toestemmingen verleend op waterschapseigendommen zonder dat hiervoor een privaatrechtelijke overeenkomst is gesloten.

Met voorliggend beleid wil het waterschap het eigendom van de primaire waterkering in bezit hebben om maximaal haar publieke taken uit te voeren. In het verleden is dit niet altijd het geval geweest, waardoor dijkverbeteringen alleen publiekrechtelijk zijn uitgevoerd. Privaatrechtelijke borging in de vorm van eigendom of beperkt zakelijk recht is daarbij niet geregeld. Vanuit de Keur wordt de veiligheid gewaarborgd en beheer en onderhoud mogelijk gemaakt. Daardoor wordt er niet actief capaciteit gezet op het verwerven van eigendom of rechten. Het is efficiënter om vanuit de nieuwe dijkverbeteringsopgave dit meteen bij de verwervingsopgave mee te nemen. Enkel daar waar het vanuit beheer noodzakelijk wordt geacht of er zich aankoopkansen voordoen, zal geprobeerd worden het eigendom te verwerven.

6.3 Oneigenlijk gebruik

Wanneer een partij eigendom van het waterschap in gebruik heeft zonder expliciete toestemming is er sprake van oneigenlijk gebruik. Dit kan 'te goeder trouw' en 'te kwader trouw' gebeuren. Het risico bestaat dat na respectievelijk 10 of 20 jaar de partij verjaring claimt van het eigendom, dan wel verjaring van het recht van overpad.

Vaak wordt niet aan de voorwaarden voldaan, bijvoorbeeld bij keringen (gebruiken we grotendeels periodiek voor inspecties) en onderhoudspaden (gebruiken we voor onderhoud).

De verjaring kan gestuit worden door het regelen, toestaan of opheffen van het gebruik. G&I ziet samen met de beherende afdelingen hierop toe. Aan de hand van luchtfoto's en kadastrale kaarten worden situaties van oneigenlijk gebruik in kaart gebracht.

Daarnaast wordt bij het ad-hoc aantreffen van dergelijke situaties actie ondernomen.

Wanneer het gebruik niet wenselijk is, dan wel wanneer de gebruiker geen overeenkomst wenst aan te gaan wordt deze gesommeerd het perceel te ontruimen.

6.4 Publiekrechtelijke toestemming niet privaatrechtelijk geregeld

In de gevallen waar publiekrechtelijke toestemmingen (vergunningen) zijn verleend op eigendom van het waterschap, maar geen privaatrechtelijke overeenkomsten zijn gesloten het wenselijk om alsnog overeenstemming met partijen te sluiten. Hierdoor kan discussie voorkomen worden bij de

verwerving van gronden voor dijkverbeteringstrajecten over welke rechten partijen menen te hebben, omdat zij hiervoor wel publiekrechtelijke toestemming hebben.

Hierbij moet gedacht worden aan geplaatste opstallen op een kering. In het belang van zowel waterschap als burger zal dit alsnog privaatrechtelijk geregeld moeten worden, zoals het overeenkomen tot bruikleen, huur of pachtovereenkomst.

Bij nieuwe vergunningaanvragen voor werken op eigendommen van het waterschap wordt in overleg met P&V bekeken in welke vorm de privaatrechtelijke toestemming geregeld wordt.

7 Grondbank en Organisatie

Waterschap Aa en Maas beschikt over een grondbank. Deze grondbank kan worden gebruikt voor grondverwerving en het verkrijgen van zakelijke rechten en daarmee verband houdende kosten bestemd voor de uitvoering van (toekomstige) projecten en bedrijfsvoering. De grondbank is bestemd tot het moment dat er een krediet beschikbaar is gesteld waaruit de kosten betaald kunnen worden en vanuit dit krediet zal de grondbank vervolgens ook 'aangezuiverd' worden.

Aankopen bestemd voor (toekomstige) inrichtings- en realisatieprojecten zoals bijvoorbeeld HWBP worden voorgefinancierd uit de grondbank. Aankopen niet bestemd voor (toekomstige) inrichtingsprojecten en daarmee gepaard gaande strategische aankopen worden enkel gedaan indien daarvoor krediet beschikbaar is of komt. De opdrachtgever voor de aankoop (meestal de beheerder van de locatie) is hiervoor verantwoordelijk.

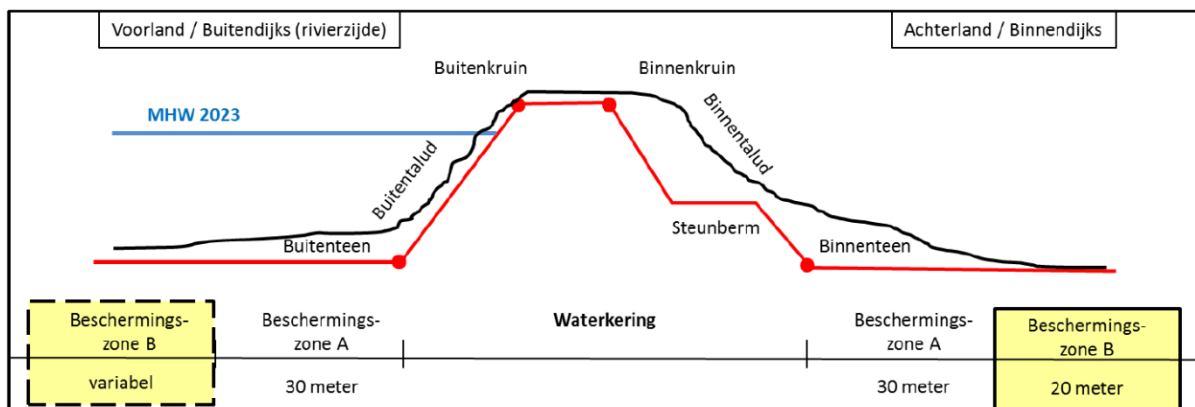
De grondverwerving en het afsluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten voor beheer worden gedaan door of in opdracht van het cluster Grondzaken & Vastgoed.

Het aangaan van aan-, verkoopovereenkomsten, verhuren, verpachten, bruikleen, (her)uitgifte verlening of intrekking van opstalrechten, erfpacht en andere beperkte rechten zijn geregeld in de mandaatregeling van waterschap Aa en Maas.

Bijlage 1: begrippen waterkering

Beheerprofiel: aanwezige profiel, maaiveld in onderstaande afbeelding 1 de zwarte lijn

Leggerprofiel: de rode lijn in afbeelding 1, dit is het profiel dat gegeven de norm minimaal aanwezig moet zijn. Vaak zal het ontworpen profiel niet veel afwijken van het leggerprofiel, ofwel na een dijkversterking zal in veel gevallen het leggerprofiel zijn aangelegd. Uitzondering hierop zijn profielen waar van oudsher meer volume aanwezig is of als om andere dan dijktechnische redenen is gekozen voor een robuust ontwerp. Er is dan vaak meer grondvolume aangebracht dan voor de primaire waterkering perse noodzakelijk is. Redenen hiervoor kunnen zijn, grondbalans → je koopt tijd door nu voordelig meer grond aan te brengen, inpassing nevenfuncties, onderhoudsarme dijk etc.



Figuur 1 - Zonering waterkering met in rood het leggerprofiel

Zone waterkering Dit is de ruimte begrensd door de eigenlijke waterkering oftewel het waterstaatswerk. Deze zone loopt van de binnenteen tot de buitenteen van het leggerprofiel. Qua hoogte wordt deze zone begrensd door de binnenkruin en de buitenkruin. Deze zone vormt het hart van de waterkering; hier gelden de strengste regels voor bijvoorbeeld graven, bouwen of andere werkzaamheden/activiteiten. Daarvoor wordt verwezen naar de Keur en de bijbehorende algemene regels en beleidsregels.

Beschermingszone A: Beschermingszone A wordt gevormd door een zone van meestal 30 meter breed aan weerszijden van de primaire waterkering, beginnend bij de binnenteen en buitenteen. Voor regionale keringen is deze zone meestal 10 m breed. Lokaal kan deze zone afwijken wanneer een minder grote ruimte nodig is.

Deze zone is voornamelijk van belang voor de stabiliteit van de waterkering. Voorkomen moet worden dat activiteiten leiden tot het 'onderuitgaan' of afschuiven van de waterkering.

Beschermingszone B: Beschermingszone B grenst aan beschermingszone A van de primaire waterkering. Binnendijks is deze zone meestal 20 meter breed, buitendijks (aan de rivierzijde) is deze variabel, met een minimum van 70 m. Deze zone is voornamelijk van belang voor het tegengaan van piping (het wegstromen van zanddeeltjes onder de dijk als gevolg van de grote waterdruk tijdens periodes van hoogwater). Dit wordt voorkomen door de van nature meestal aanwezige afdichtende (klei)lagen binnen- en buitendijks (uiterwaarden).

De regels zijn hier met name gericht op het voorkomen van het aantasten van deze kleilaag.

De grootte van de buitendijkse beschermingszone B is bepaald aan de hand van indicatieve berekeningen van de benodigde kwelweglengte om te voorkomen dat piping optreedt.

Lokaal ontbreekt deze zone, bijvoorbeeld wanneer bekend is dat er geen kleilaag aanwezig is (voorbeelden hiervan zijn het zomerbed van de rivier of de ingang bij een haven).

Profiel van vrije ruimte: Het profiel van vrije ruimte is de ruimte die op grond van de provinciale Verordening Water nodig is voor een toekomstige dijkversterking. Op basis van de per 1 januari 2017 vastgestelde nieuwe normen en de landelijk voorgeschreven rekenregels houdt het waterschap rekening met de volgende faalmechanismen, die binnen een toekomstige dijkversterking zullen moeten worden opgelost en die vragen om extra ruimte:

- a. Een hoogteopgave als gevolg van hogere waterstanden en bijbehorende golfoploop en golfoverslag;
- b. Een stabiliteitsopgave als gevolg van grotere waterdrukken. Dit kan zowel binnendijks als buitendijks gelden;
- c. Een pipingopgave als gevolg van hogere waterstanden en (verplichte) toepassing van de rekenregel van Sellmeyer.

De genoemde opgaven kunnen op verschillende manieren worden opgelost. Punten waarmee onder meer rekening moet worden gehouden zijn:

- binnendijkse of buitendijkse versterking;
- al dan niet toepassen van constructieve voorzieningen (zoals damwanden, kwelschermen);
- aanwezige andere functies in het gebied en ruimtebeslag (bijvoorbeeld bebouwing).

De uiteindelijke keuze van waar en op welke manier de dijk wordt versterkt, gebeurt tijdens een gebiedsproces, waarbij de omgeving nauw wordt betrokken. De gekozen oplossing zal per locatie verschillen en wordt vastgelegd in een projectplan waterwet, waarop inspraak mogelijk is. Tot het moment van vaststellen van het projectplan hanteert het waterschap daarom een generiek profiel van vrije ruimte, waarbij wordt uitgegaan van een dijkversterking in grond.

In de regelgeving (Keur en beleidsregels) is / wordt ruimte ingebouwd om in specifieke gevallen maatwerk te kunnen leveren.

Op basis van bovenstaande is het profiel van vrije ruimte op de volgende manier in de leggerkaarten voor de primaire waterkering uitgewerkt:

- a. Rekening wordt gehouden met een extra hoogte boven het bestaande leggerprofiel (hoogteopgave). De extra hoogte is afhankelijk van de verwachte waterhoogte bij de vastgestelde normen. Voor de primaire waterkering is deze meestal 1 meter.;
- b. Het profiel van vrije ruimte strekt zich uit tot en met de beschermingszones A (stabiliteits- danwel pipingopgave).