

ALGEMENE VERGADERING

ONDERWERP

Herroeping projectplan
Waterwet 'aanleg twee
voortstuwers en
pompinstallatie'

PROGRAMMA

Voldoende

PORTEFEUILLEHOUDER

P. Boer

De Algemene Vergadering besluit

1. Als beslissing op bezwaar het besluit projectplan Waterwet 'aanleg twee voortstuwers en pompinstallatie in de Zuider-d-tocht' van 30 maart 2021 te herroepen en het projectplan in te trekken.
2. Het besluit 'maatregelen watersysteem bodemdalingsgebied zuidwest Emmeloord' van 3 juli 2018 te herzien:
 - a. afzien van de aanleg van de voortstuwers;
 - b. de pompinstallatie in de Zuider-d-tocht als beoogd uitvoeren;
 - c. de status speciale investering voor de 'maatregelen watersysteem bodemdalingsgebied zuidwest Emmeloord' in te trekken.
 - Hiervoor wordt het krediet van de investering 'maatregelen watersysteem bodemdalingsgebied zuidwest Emmeloord', voor het voortstuwerspakket verlaagd van € 1.040.000 naar € 430.000.
3. De geheimhouding te bekrachtigen voor bijlage e.1 en e.2 bij dit voorstel tot 5 dagen na verzending.

Korte samenvatting

De geel gearceerde teksten in dit bestuursvoorstel wijken af van het bestuursvoorstel wat op 14 februari 2023 ter opiniëring aan de Algemene Vergadering is voorgelegd en behandeld.

Op 3 juli 2018 besloot de Algemene Vergadering tot een pakket maatregelen. Dit is gericht op het voorkomen en beperken van wateroverlast door inundatie in het landbouwgebied ten zuidwesten van Emmeloord. Het voortstuwerspakket is uitgewerkt en op 30 maart 2021 vastgelegd in een projectplan Waterwet. Het projectplan omvat het plaatsen van voortstuwers in de Hannie Schafttocht en de Johannes Posttocht en een pompinstallatie in de Zuider-d-tocht. Tegen het projectplan zijn bezwaren ingediend. Naar aanleiding daarvan vond een heroverweging plaats. De Algemene Vergadering heeft besloten het projectplan Waterwet van 30 maart 2021 in te trekken, het besluit uit 2018 te herzien en in te stemmen met de vervolgstappen.

Relevante kaders en richtlijnen

- 27-05-2014 AV – Besluit actualisatie beleid wateroverlast
- 03-07-2018 AV – Besluit maatregelen watersysteem bodemdalingsgebied zuidwest Emmeloord
- 15-02-2022 AV - Schriftelijke mededeling stand van zaken project Voortstuwers
- 23-11-2022 AV – Stuk ter kennisname - beoogd besluitvormingsproces en informatiebijeenkomst
- Waterwet
- Omgevingsverordening provincie Flevoland
- Waterbeheerprogramma 2022-2027

Vooraf

Sinds 2014 is er in goed overleg met de agrariërs in het bodemdalingsgebied zuidwest Emmeloord gezocht naar maatregelen ter optimalisatie van het watersysteem. Het doel was schade voor de agrariërs beperken en daarmee tijd winnen voor de transformatie van het gebied. Het pakket van maatregelen dat in 2018 het resultaat was van die zoektocht bood ons en de agrariërs perspectief. Het is dan ook erg teleurstellend dat de belangrijkste maatregel uit

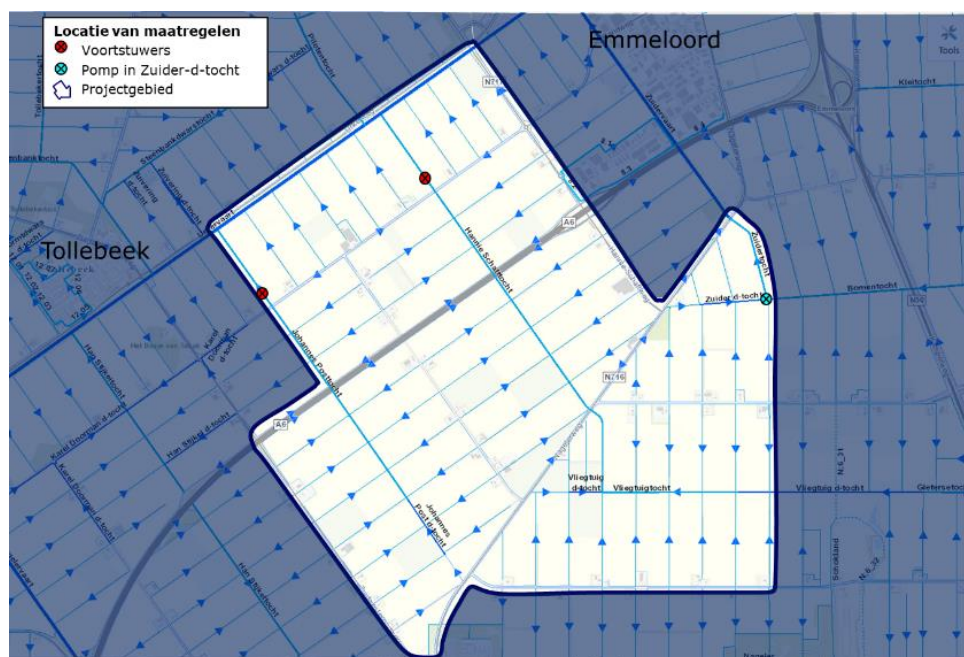
het pakket niet haalbaar blijkt te zijn. Die teleurstelling hebben de agrariërs ook duidelijk geuit tijdens de gebiedsbijeenkomst op 7 december. De extra check die we met enkele agrariërs hebben gedaan op de haalbaarheid van de voortstuwers bevestigde onze conclusie dat de aanleg hiervan niet doelmatig is en niet past binnen de gestelde kaders. Het valt het college zwaar te moeten constateren dat er, na alle gedane inspanningen om het watersysteem in dit gebied te optimaliseren, geen technische mogelijkheden zijn die financieel maatschappelijk zijn te verantwoorden.

Aanleiding

In het landbouwgebied ten zuidwesten van Emmeloord leidt voortgaande bodemdaling tot een steeds kleinere drooglegging. Daarnaast leidt de bodemdaling tot een grotere kans op inundatie. Onderzoek in de jaren 2008-2012 wees uit dat de wateropgave (gebied dat niet voldoet aan norm inundatie) in het bodemdalingsgebied met technische maatregelen niet kosteneffectief en niet duurzaam kan worden opgelost. Naast bodemdaling vergroot ook klimaatverandering de kans op wateroverlast. Voor het gebied geldt de in samenwerking met de provincie opgestelde beleidslijn 'optimaliseren en transformeren'. Deze lijn is geïntroduceerd in 2014 bij de actualisatie van het beleid over wateroverlast.

2018: maatregelen voor de korte termijn

Op 3 juli 2018 besloot de AV om voortstuwers in de Hannie Schafttocht en de Johannes Posttocht en een pompinstallatie in de Zuider-d-tocht te plaatsen. (zie Figuur 1)



Figuur 1: projectgebied met locatie voortstuwers (rode stippen) en pompinstallatie (blauwe stip)

Het waterschap geeft hiermee invulling aan het spoor 'optimaliseren'. De voortstuwers en de pomp verlagen de pieken in de (oppervlakte)waterstanden en verkorten de duur van de pieken. De maatregelen beperken wateroverlast door inundatie (zie Tabel 1).

Tabel 1: Indicatie wateropgave (aantal hectare waar niet aan de norm wordt voldaan), bron: AV-voorstel 3 juli 2018

	Totale wateropgave bodemdalingsgebied	Oplossen wateropgave door voortstuwerspakket	Resterende wateropgave met voortstuwerspakket
2024	390 ha	240 ha	150 ha
2050	870 ha	480 ha	390 ha

Voorwaarde voor uitvoering van de maatregelen is dat een zogenoemde POP3-subsidie van 50% (€ 1.040.000) van de totale investeringskosten (€ 2.080.000) wordt verkregen.

De voortstuwers en pomp zijn tijdelijke maatregelen ter optimalisatie. Hierdoor wordt meer tijd gecreëerd voor wijziging van het grondgebruik (transformatie).

Stand van zaken

Voor de realisatie van de voortstuwers en de pomp is een projectplan opgesteld. Er zijn in het voorjaar van 2021 drie bezwaren tegen het projectplan ingediend. Vanwege de bezwaren vond een volledige heroverweging van het projectplan plaats.

De heroverweging leidde tot de conclusie dat uitvoering van het besluit 'maatregelen watersysteem bodemdalingsgebied zuidwest Emmeloord', waartoe op 3 juli 2018 is besloten, niet kan worden uitgevoerd binnen de door de AV gestelde kaders. Het college deelde dit inzicht op 7 december met de betrokkenen in het gebied. Het verslag van de informatiebijeenkomst vindt u in [bijlage a](#). De ondernemers hebben het waterschap opgeroepen om in de herziening van het besluit van 3 juli 2018 niet alleen te kijken naar de vermeden maatschappelijke schade door inundatie maar om ook vermeden maatschappelijke schade door lagere grondwaterstanden door inzet van de voortstuwers mee te nemen. Hier is in overleg met enkele vertegenwoordigers uit het gebied invulling aan gegeven. De vertegenwoordigers uit het gebied onderschrijven de analyse dat de kosten van de voortstuwers niet in verhouding staan tot de baten. Dit neemt niet weg dat zij, bij het huidige oppervlaktewaterpeil, nu al schade ondervinden door voortschrijdende bodemdaling. Zij roepen het waterschap, en de andere overheden, daarom op om op korte termijn gezamenlijk duidelijkheid te geven over de toekomst van het gebied.

De provincie heeft het waterschap op 18 november 2022 een brief gestuurd met de oproep om de voorgenomen maatregelen wél uit te voeren. De brief van de provincie en de reactie van het college hierop vindt u in [bijlage b](#) en [bijlage c](#).

De Algemene Vergadering heeft op 14 februari 2023 het voorgestelde besluit opiniërend besproken en daarbij de inbreng van een inspreker betrokken. Daarbij is geconstateerd dat er geen mogelijkheden zijn om in het bodemdalingsgebied ten zuidwesten van Emmeloord te voldoen aan de huidige norm voor wateroverlast tegen maatschappelijk verantwoorde kosten. Dit betekent dat de norm aangepast moet worden. Hiervoor dient het waterschap bij de provincie een verzoek tot normaanpassing in. Normaanpassing is een proces is dat enige tijd duurt. Omdat het college hecht aan duidelijkheid voor de agrariërs op korte termijn, dient het college tegelijkertijd een verzoek tot ontheffing van de huidige norm in bij de provincie. Het waterschap blijft de provincie dringend aan spreken op het vormgeven van het voor het gebied noodzakelijke tansformatieproces.

Beoogd effect

- Afhandelen van de bezwaren die zijn ingediend tegen het projectplan Waterwet dd. 30 maart 2021
- Inzicht dat de grens van betaalbare technische maatregelen voor optimalisatie is bereikt en dat de toekomst ligt in transformatie.
- Duidelijkheid over de uitvoering van het Projectplan 'aanleg twee voortstuwers en pompinstallatie in de Zuider-d-tocht'.
- Duidelijkheid hoe wordt omgegaan met de wateropgave in het bodemdalingsgebied ten zuidwesten van Emmeloord.

Onderbouwing beslispunten

1.1 Vanwege de ingediende bezwaren is het projectplan volledig heroverwogen

Tegen het projectplan Waterwet 'aanleg twee voortstuwers en pompinstallatie in de Zuider-d-tocht' zijn drie bezwaren ingediend. In de bezwaarprocedure moet het waterschap het projectplan volledig heroverwegen. Tijdens de bezwaarprocedure heeft de bezwarencommissie een advies gegeven, zie [bijlage d](#). In de heroverweging zijn alle nieuwe feiten en omstandigheden meegenomen, deze zijn beschreven in onderbouwing 1.2 en 1.3 van dit voorstel. Op basis van deze heroverweging wordt een beslissing op de bezwaren genomen. Deze brieven worden bij de besluitvormende vergadering van 7 maart, als vertrouwelijke [bijlagen e.1 en e.2](#) opgenomen. De AV is het bevoegde bestuursorgaan om de beslissing op bezwaar te nemen vanwege de hoogte van het investeringsbedrag.

1.2 De actuele kostenraming past niet binnen de gestelde financiële kaders

De AV heeft als voorwaarde gesteld dat van de provincie een zogenoemde POP3-subsidie van 50% (€ 1.040.000) in de investeringskosten (€ 2.080.000) wordt gekregen. De huidige raming van ruim 5 miljoen euro (prijspeil februari 2022) en de verwachte investering voor het waterschap van ruim 4 miljoen euro is daarmee niet in overeenstemming.

De kostenstijging is als volgt te verklaren:

- De raming van juli 2018 was gebaseerd op het prijspeil van 2017. In de huidige markt zijn de kosten van staal en grondstoffen enorm gestegen ten opzichte van een aantal jaar geleden;
- De raming uit 2018 was op basis van grove kentallen. Achteraf gezien had de kostenraming een te hoog abstractieniveau en een te kleine onzekerheidsmarge;
- Er ontbreken enkele essentiële posten in de raming van 2018 zoals bijvoorbeeld krooshekken, legeskosten, rijplaten, aansluitkosten en (juiste) installatiekosten.

1.3 Het effect op de wateropgave is veranderd

Het effect van de maatregelen op de wateropgave in de beoogde transformatieperiode is afgenomen. Oorspronkelijk was de bedoeling dat de maatregelen in 2020 gerealiseerd zouden zijn. Dit betekent dat van de beoogde periode voor transformatie een aanzienlijk deel verstrijkt en al is verstreken zonder voortstuwers.

De wateropgave neemt door klimaatverandering sneller toe dan in 2018 voorzien. Ook al worden de voortstuwers geplaatst, de wateropgave neemt uiteindelijk meer toe dan kan worden gereduceerd door inzet daarvan.

2.1 De kosten-batenverhouding van de voortstuwers is gewijzigd sinds 2018

De kosten voor de voortstuwers zijn gestegen tot ruim 5 miljoen euro.

De baten bestaan uit mogelijke vermindering van maatschappelijke schade doordat door inzet van de voortstuwers:

- de kans op inundatie wordt verminderd;
- grondwaterstanden in wateroverlastsituaties sneller zakken, waardoor oogstschade door verhoogde grondwaterstanden wordt verminderd.

Een uitgebreidere toelichting, met bedragen, vindt u in [bijlage f](#).

De verwachte maatschappelijke baten wegen niet op tegen de kosten van de voortstuwers.

2.2 Er zijn geen maatregelen die het waterschap in het kader van 'optimalisatie' kan nemen tegen maatschappelijk verantwoorde kosten

Het waterschap heeft op grond van artikel 6.9 lid 2 Omgevingsverordening provincie Flevoland een inspanningsverplichting om te zorgen dat aan de wateroverlastnormen wordt voldaan.

In het Waterbeheerplan 2016-2021 is onderbouwd dat er voor het bodemdalingsgebied ten zuidwesten van Emmeloord geen duurzame en kosteneffectieve oplossingen zijn om de wateropgave permanent op te lossen. Sinds 2014, toen het beleid voor wateroverlast is vastgesteld, geldt voor het gebied de koers 'optimaliseren en transformeren'. Na een gebiedsproces heeft het waterschap in 2018 invulling gegeven aan 'optimaliseren' door het besluit om het voortstuwerspakket te realiseren. Een andere maatregel die destijds is onderzocht is dat aangelanden kavelsloten bij neerslag zelf bemalen. Dit is toegestaan binnen de kaders van de keur. Het waterschap stelt daarbij voorwaarden om afwenteling te beperken. Andere onderzochte maatregelen hebben onvoldoende effect of zijn nog duurder dan de voortstuwers.

Er zijn geen nieuwe inzichten die aanknopingspunten bieden voor maatregelen die het waterschap op watersysteemniveau kan nemen om de wateropgave te beperken tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

2.3 Onderstreept urgentie van het spoor 'transformeren'

De ontstane situatie onderstreept de urgentie om als provincie en waterschap gezamenlijk met de belanghebbenden en andere gebiedspartners te werken aan duurzame oplossingen voor het gebied. Overigens was de urgentie voor transformatie, als de voortstuwers wel waren gerealiseerd, ook groot. De voortstuwers verlagen tijdelijk de wateropgave. In de loop van de tijd neemt de wateropgave toe. Daarnaast wordt jaarlijks schade geleden door hoge grondwaterstanden. Jaarlijks is er naar schatting gemiddeld 10% opbrengstderving door hogere grondwaterstanden dan gewenst. Op sommige plekken loopt dit op tot 40%. Voortstuwers zouden de maatschappelijke schade door hoge grondwaterstanden met maximaal 1 procentpunt reduceren.

Het 'transformeren' uit de koers 'optimaliseren en transformeren' is primair een taak voor de provincie en gemeente.

2.4 De behoefte aan een pomp in de Zuider-d-tocht is naast bodemdaling ontstaan door aanpassingen aan het watersysteem door het waterschap

In 2005 is besloten om de percelen aan de Sloefweg aan te sluiten op de Bomentocht. Hierdoor nam de hoeveelheid water die door de Bomentocht moet worden afgevoerd toe. Dit maakt dat water uit de Zuider-d-tocht in natte omstandigheden minder goed weg kan. De percelen aan de Zuider-d-tocht hebben daarnaast te maken met relatief sterke bodemdaling. De combinatie van de relatief sterke bodemdaling van de percelen aan de Zuider-d-tocht en de minder goede afwatering maakt dat de percelen aan de Zuider-d-tocht een relatief grote kans op wateroverlast hebben.

De behoefte aan een pomp in de Zuider-d-tocht is mede ontstaan door aanpassingen aan het watersysteem door het waterschap. Daarom is het voorstel om de pomp in de Zuider-d-tocht te realiseren. Het is niet duidelijk of het project nog in aanmerking komt voor POP3-subsidie.

De investeringsraming voor de pomp Zuider-d-tocht is geactualiseerd naar huidig prijspeil en bedraagt € 430.000.

2.5 De omvang van het maatregelenpakket waartoe op 3 juli 2018 is besloten beperkt zich tot aanleg van de beoogde pompinstallatie in de Zuider-d-tocht

Van de speciale investering 'maatregelen watersysteem bodemdalingsgebied zuidwest Emmeloord' is alleen de realisatie van de pomp in de Zuider-d-tocht over. Daarmee is het niet langer een speciale investering. De destijds aangenomen motie over de normverlaging wordt uitgevoerd.

3.1 Bezwaarmakers hebben belang om als eerste kennis te nemen van de beslissing op bezwaar.

Omdat de beslissing op bezwaar gericht is aan bezwaarmakers hebben zij belang om als eerste kennis te kunnen nemen van de beslissing op bezwaar. Om die reden wordt bijlage e.1 en e.2 bij dit voorstel welke bij de

besluitvormende vergadering wordt bijgevoegd, geheim gehouden tot 5 dagen na verzending van de ondertekende beslissing op bezwaar.

Het is de bevoegdheid van de AV de geheimhouding te bekrachtigen. Het college heeft in haar vergadering van 31 januari 2023 geheimhouding opgelegd aan de AV op bijlage e.1 en e.2 tot 5 dagen na verzending van de beslissingen op bezwaar op grond van art 37 lid 2 Waterschapswet. Indien de AV de geheimhouding niet bekrachtigt in de eerstvolgende vergadering waarin blijkens de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig is, vervalt de geheimhouding van rechtswege. Aan de AV wordt daarom gevraagd deze geheimhouding te bekrachtigen.

Alternatief

1.1 Ruim 5 miljoen euro vrijmaken voor realiseren voortstuwerspakk

De Algemene Vergadering kan besluiten het benodigde extra budget om het voortstuwerspakk te realiseren beschikbaar te stellen. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat:

- De bezwaren van de bezwaarmakers op het projectplan hiermee niet zijn weggenomen.
- Het niet realistisch is om het project voor de subsidiedeadline van 31 oktober 2024 te realiseren. Dit betekent dat het project niet in aanmerking komt voor subsidie.
- De prijzen sinds de laatste raming (prijspeil februari 2022) flink zijn gestegen. Er is al onderzocht of de provincie bij wil dragen in de extra kosten. Dit was in de zomer van 2022 niet het geval.

Risico's en kanttekeningen

Schade door intrekken besluit - vertrouwensbeginsel

Bij het intrekken van een besluit, hier: het besluit projectplan Waterwet van 30 maart 2021, kan een betrokkene recht hebben op vergoeding van de schade door een beroep te doen op het vertrouwensbeginsel. Het gaat dan om de schade die ontstaat als gevolg van een toezegging, niet om schade die wordt geleden door het niet nakomen van de toezegging. In deze casus is er geen situatie denkbaar hoe betrokkenen schade hebben kunnen oplopen door de toezegging (door anderen dan het waterschap zijn bijvoorbeeld nog geen kosten gemaakt naar aanleiding van het projectplan Waterwet). Door het projectplan in te trekken, komen betrokkenen niet in een nadeliger toestand dan de toestand waarin ze nu verkeren. Hun feitelijke toestand en rechtpositie wijzigt niet. Op basis van het vertrouwensbeginsel loopt het waterschap niet het risico dat er een schadevergoeding moet worden betaald.

Schade(s) uitkeren bij wateroverlast

Als het waterschap een onrechtmatige (overheids)daad begaat kan het waterschap verplicht worden schade te vergoeden. Er ontstaat pas een mogelijkheid tot claimen bij schade, wanneer er werkelijk wateroverlast ontstaat, bijvoorbeeld door verhoogde oppervlaktewaterstanden bij neerslag. De zorgplicht wordt in belangrijke mate ingekleurd door de wateroverlast normen. Bij een aansprakelijkheidstelling moet de eiser aantonen welke oorzaak van wateroverlast op welke wijze tot schade heeft geleid, welke maatregelen het waterschap heeft nagelaten te treffen en tot welke beperking van de schade die maatregelen zouden hebben geleid, wanneer deze waren genomen (aantonen van de onrechtmatige daad van het waterschap). Alleen het feit dat er wateroverlast heeft plaatsgevonden is niet voldoende om schade te vergoeden. Per situatie wordt bekeken of het waterschap een schadevergoeding moet betalen. In deze situatie is de vraag of het waterschap überhaupt kosteneffectieve maatregelen kan nemen om aan de wateroverlast normen te voldoen. Als we geen maatregelen kunnen nemen, kunnen we ook niet voldoen aan de normen en daarmee niet aan onze zorgplicht. Het verzoek aan de provincie voor ontheffing van de norm ondersteunt de positie. Namelijk dat binnen de (redelijke) financiële en technische mogelijkheden niet meer voldaan kan worden aan de normering. En dus aan de zorgplicht van het waterschap.

Financiën en capaciteit

Aframen investeringskrediet

Het investeringskrediet voor het voortstuwerspakket is opgenomen in de Begroting & Meerjarenraming 2023-2026 (AV-november 2022) als onderdeel van de speciale investering Maatregelen bodemdalingsgebied Zuidwest Emmeloord. Na AV-besluitvorming (maart 2023) wordt het krediet voor wat betreft de voortstuwars (€610.000) afgeraamd. Het totale krediet voor de pompinstallatie bedraagt € 430.000. Hiervan is € 30.000 voorbereidingskrediet. De mutaties in het investeringskrediet worden verwerkt in de investeringsplanning bij de Kadernota 2024-2027 (AV-juli 2023). Dit betekent een verlaging van de kapitaallasten in de meerjarenraming vanaf 2025.

Afboeken uitgaven voortstuwars

Voor het voortstuwerspakket is als voorbereidingskrediet € 150.000 gereserveerd, hiervan is momenteel € 100.000 uitgegeven. Door het project voortstuwars te beëindigen, verliezen de uitgaven voor de voortstuwars hun meerjarig nut. Dit betekent dat in plaats van activering afboeking plaats moet vinden. Deze afboeking gaat ten laste van het jaarresultaat van 2022.

Indienen wijzigingsverzoek POP3-subsidie

Nadat het projectplan Waterwet is ingetrokken gaat het waterschap met de provincie en RVO in gesprek over consequentie van dit besluit voor de subsidie.

Begrotingswijziging

Geen. Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de begroting van het lopende begrotingsjaar.

Juridische consequenties

Bezwaar en beroep intrekken projectplan Waterwet 'aanleg twee voortstuwars en pompinstallatie in de Zuider-d-tocht'

Tegen het intrekken van het projectplan staat beroep en bezwaar open.

- Voor de bezwaarmakers is het intrekingsbesluit een beslissing op bezwaar waarvoor de mogelijkheid om beroep bij de rechtbank in te stellen open staat. Beroep kan worden ingesteld gedurende zes weken na het besluit.
- Voor andere belanghebbenden kan het intrekingsbesluit als een primair besluit worden gezien. Daarom is er ook gedurende zes weken de mogelijkheid om bezwaar in te dienen tegen het besluit.

Bezwaar en beroep projectplan pomp Zuider-d-tocht

Voor de pomp in de Zuider-d-tocht wordt na intrekken van het huidige projectplan een nieuw projectplan vastgesteld. Tegen dit projectplan staat ook weer de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Communicatie

Het besluit wordt bekend gemaakt door de beslissing op bezwaar toe te sturen aan bezwaarmakers en door publicatie via www.officielebekendmakingen.nl en in (lokale) huis-aan-huis bladen.

Tevens delen we het besluit via de social-media accounts van het waterschap en versturen we een persbericht .

Bijlagen

- a. Verslag informatiebijeenkomst project Voortstuwars - 7 december 2022
- b. Ingekomen brief provincie Flevoland aangaande maatregelen wateroverlast Noordwest Schokland
- c. Reactie op ingekomen brief van de provincie Flevoland
- d. Geanonimiseerd advies n.a.v. hoorzitting 18-08-2021 Zuiderzeeland inzake de bezwaren
- e. Beslissing op bezwaar e.1 en e.2 (geheim)
- f. Onderbouwing mogelijke vermeden schade