

Advies naar aanleiding van de bezwaarschriften van:

- [redacted], ingediend door de heer [redacted] ([redacted]) op 11 mei 2021;
- [redacted], ingediend door de heer [redacted] ([redacted]) op 11 mei 2021;
- [redacted] en ieder van haar vennoten, de heer [redacted] en mevrouw [redacted], ingediend door mevrouw [redacted] ([redacted]) op 10 mei 2021;

tegen het besluit van 30 maart 2021 van het college van dijkgraaf en heemraden van waterschap Zuiderzeeland (hierna: **het college**), waarbij het projectplan op grond van artikel 5.4, lid 1 en lid 2, Waterwet is vastgesteld voor de aanleg van een voortstuwer in de Hannie Schafttocht, een voortstuwer in de Johannes Posttocht, de aanleg van een pompinstallatie in de Zuider-d-tocht en mitigerende maatregelen.

Commissie

De heer [redacted] (voorzitter), mevrouw [redacted] (lid) en de heer [redacted] (lid), [redacted] (secretaris).

Inleiding

Het bezwaarschrift is door het college voor advies in handen gesteld van de bezwarencommissie.

Na ontvangst van de stukken en de verweerschriften van het college zijn op 18 augustus 2021 gehoord:

- de heren [redacted] en [redacted], namens de [redacted] (hierna: [redacted]), bijgestaan door de heer [redacted],
- De heer [redacted] namens de [redacted] (hierna: [redacted]),
- de heer [redacted] namens [redacted] (hierna: [redacted]), bijgestaan door mevrouw [redacted],
- het college.

[redacted] en [redacted] zijn gelijktijdig gehoord, het verslag is als *bijlage 1* aan dit advies gehecht. Aansluitend is [redacted] gehoord. Het verslag van deze hoorzitting is als *bijlage 2* bij het advies gevoegd. Het beraad van de commissie heeft na de zitting plaatsgevonden en heeft geleid tot het onderstaande advies.

Beoordeling door de commissie

Overwegingen ten aanzien van de ontvankelijkheid

De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend en voldoen aan de eisen die artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) daaraan stelt. Daarmee kunnen bezwaarden worden ontvangen in hun bezwaar.

Overwegingen ten aanzien van de inhoud

Bij besluit van 30 maart 2021 heeft het college een projectplan zoals bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet vastgesteld, voor de aanleg van een voortstuwer in de Hannie Schafttocht, een voortstuwer in de Johannes Posttocht, een pompinstallatie in de Zuider-d-tocht en mitigerende maatregelen (hierna: **het projectplan**).

De Algemene Vergadering van waterschap Zuiderzeeland heeft tot het uitvoeren van bovengenoemde maatregelen besloten op 3 juli 2018. Het voorstel en het besluit zijn als *bijlage 3* bij dit advies gevoegd.

Gronden van bezwaar

In de bezwaarschriften en tijdens de hoorzitting heeft de commissie geconstateerd dat de bezwaren zich concentreren rond artikel 5.4 lid 2 Waterwet. Het projectplan zou onvoldoende duidelijk omschrijven welk werk wordt uitgevoerd, hoe dat gedaan wordt en hoe eventuele nadelige gevolgen beperkt of ongedaan gemaakt gaan worden.

De namens [REDACTED] en [REDACTED] aangevoerde bezwaren laten zich als volgt samenvatten:

1. Op grond van het tweede lid van artikel 5.4 van de Waterwet dient het projectplan een beschrijving van de voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk, te bevatten. [REDACTED] en [REDACTED] constateren dat dit ontbreekt;
2. Het beheer, onderhoud en verkrijgen van toestemmingen voor het plaatsen van de pompen zijn voor rekening van [REDACTED] en [REDACTED], daar kunnen zij niet mee instemmen;
3. Het projectplan bevat ten onrechte geen beschrijving van de benodigde toestemmingen en verhouding tot het bestemmingsplan, daarmee is onduidelijk of het plan ruimtelijk inpasbaar is.

Namens [REDACTED] wordt in bezwaar aangevoerd dat:

4. Het projectplan in strijd is met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, omdat het plan onvoldoende duidelijkheid over de feitelijke situatie en de te nemen maatregelen biedt.

De commissie gaat hieronder eerst in op de bezwaren die zien op de omschrijving van het werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, als ook op de omschrijving van de benodigde toestemmingen en verhouding tot het bestemmingsplan (gronden 3 en 4). Vervolgens gaat de commissie in op de bezwaren tegen de beschrijving van de voorzieningen gericht op het ongedaan maken of beperken van nadelige gevolgen van het werk (gronden 1 en 2).

Beschrijving van het werk en de wijze van uitvoering

Artikel 5.4 Waterwet bepaalt in het eerste en tweede lid het volgende:

- 1. De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam.*
- 2. Het plan bevat ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk. Voor in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen bevat het plan een inventarisatie van maatschappelijke functies en ambities en mogelijke innovaties waarmee de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gecombineerd zou kunnen worden, inclusief de mogelijkheden om het desbetreffende werk middels een concessie voor werken of andere vorm van publiek-private samenwerking te realiseren.*

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of het onderhavige projectplan voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt. De commissie beantwoordt die vraag ontkennend op grond van het volgende:

Een projectplan is vormvrij. In de Waterwet worden aan een projectplan wel inhoudelijke eisen gesteld. Naast de technische realisatie van het project, moet het projectplan ook een beschrijving

van de inpassing in de omgeving bevatten. Ook moet beschreven worden hoe het plan zich verhoudt tot bestaande bestemmingsplannen en of deze wijziging behoeven.¹

Het projectplan hoeft het werk echter niet tot in detail te omschrijven. Zolang voldoende randvoorwaarden zijn opgenomen kan aan de uitvoerende partij enige flexibiliteit worden geboden.² Wel moet het besluit op een zorgvuldige afweging van belangen zijn gebaseerd.³ Een projectplan kan alleen worden vastgesteld ten behoeve van een in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet opgenomen doelstelling van het waterbeheer.⁴

Het onderhavige projectplan is vastgesteld met als doel om in extreme situaties het water achter de voortstuwers versneld af te voeren naar de Urkervaart. Daarmee wordt een lager waterpeil in de tocht en kavelsloten gerealiseerd waardoor de waterhuishoudkundige situatie zal verbeteren en de minimale drooglegging in extreme situaties langer gewaarborgd kan blijven.

In het bestreden besluit zijn een aantal randvoorwaarden gesteld en wordt een indicatie van de technische dimensies gegeven, die overigens nog nader uitgewerkt en berekend dienen te worden.

De commissie is – met bezwaarden – van oordeel dat het projectplan onvoldoende uitgewerkt is. Er zijn weliswaar randvoorwaarden gesteld, maar onduidelijk is waar de voortstuwers zullen komen, hoe groot ze worden en hoe ze eruit komen te zien. Zo er is nog geen voorontwerp gemaakt. Daarnaast is onvoldoende beschreven hoe het projectplan zich verhoudt tot het bestemmingsplan en andere eventueel benodigde toestemmingen t.a.v. de ruimtelijke inpassing. Het projectplan is om deze twee redenen onzorgvuldig voorbereid. De commissie adviseert de bezwaren van [REDACTED] op dit punt gegrond te verklaren, vanwege strijd met artikel 3:2 en 3:4 lid 1 van de Awb.

Beschrijving van de voorzieningen ter beperking of ongedaan making van nadelige gevolgen

In het projectplan is in paragraaf 1.3 opgenomen dat enkele percelen in de hoek van de Johannes Posttocht – Urkervaart nu al kwetsbaar zijn en de kans op wateroverlast door inundatie zonder extra maatregelen toeneemt. Het waterschap stelt voor om dit nadeel te beperken door het nemen van mitigerende maatregelen. In eerste instantie zijn er vijf verschillende opties gezien waarbij de betreffende percelen 'achter' de voortstuwer komen te liggen zodat de afwatering plaats kan vinden via de voortstuwer en geen hinder wordt ondervonden van de stijging van het peil van de Urkervaart. Elk van deze opties is afgefallen om technische of financiële redenen dan wel bezwaren van de perceeleigenaren. Als alternatief voor de afgefallen vijf opties zijn door het waterschap aan de perceeleigenaren dieselpompen aangeboden die bij extreem hoogwater in werking gesteld kunnen worden. De eigenaren zouden zelf verantwoordelijk worden voor beheer en onderhoud van de pompen.

Ter zitting kwam aan de orde dat het de bedoeling van het waterschap is om met deze maatregelen tijdelijk aan de provinciale norm te voldoen voor het hele projectgebied.

Volgens de Waterwet moet per project worden gezien, wat de mogelijk nadelige gevolgen van de uitvoering van een project zijn, en welke concrete voorzieningen ter beperking of ongedaan making daarvan kunnen worden getroffen. Er kunnen altijd nadelige gevolgen zijn, die naar hun aard niet of niet volledig door feitelijke maatregelen kunnen worden gecompenseerd. Zo kan de overlast die wordt veroorzaakt door de uitvoering van een werk, vaak wel worden beperkt, maar niet altijd volledig worden voorkomen. Ook kan de uitvoering van een project blijvend gevolgen hebben voor de omgeving, die niet of niet geheel door middel van feitelijke voorzieningen kunnen worden gecompenseerd. In dergelijke gevallen zal moeten worden gezien of een financiële compensatie op zijn plaats is.⁵

¹ Kamerstukken II, 2006-07, 30 818, nr. 3, p. 103.

² Zie o.a. ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL: RVS:2014:3884.

³ ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3092.

⁴ ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3084, r.o. 5.3.

⁵ Kamerstukken II, 2006-07, 30 818, nr. 3. P. 103.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het niet zo is dat er geen nadelige gevolgen mogen optreden als gevolg van het projectplan. Evenmin is vereist dat met alle betrokkenen volledige overeenstemming bestaat over de te nemen maatregelen. Voldoende is dat in het projectplan is omschreven welke nadelige gevolgen kunnen optreden, welke voorzieningen worden en kunnen worden getroffen om die nadelige gevolgen ongedaan te maken en welke mogelijkheden er zijn om een financiële vergoeding te krijgen voor schade die niet kan worden voorkomen.⁶

In 2018 is aan de Algemene Vergadering van waterschap Zuiderzeeland voorgesteld om in te stemmen met het voortstuwerspakket en mitigerende maatregelen, waarbij ten aanzien van de percelen van [REDACTED] en [REDACTED] is gezegd:

Plaatsing van voortstuwers leidt in de Urkervaart en de Pilotentocht tot beperkte verhogingen in pieksituaties tot zo'n 3-5 cm. Enkele percelen direct in de hoek Johannes Posttocht – Urkervaart zijn nu al kwetsbaar voor wateroverlast en op delen van deze percelen neemt de wateropgave zonder extra maatregelen toe. Door het nemen van een mitigerende maatregel kunnen niet alleen de gevolgen hiervan voor dit gebied worden voorkomen, maar kan de waterhuishoudkundige situatie als zodanig worden verbeterd. De verwachting is dat de wateropgave hiermee tevens kan worden beperkt. Samen met betrokken agrariërs wordt gezocht naar mitigerende maatregelen. In de berekende totale kosten van het voortstuwerspakket is hier al rekening mee gehouden.⁷

In het verweerschrift wordt namens het college toegelicht dat de inzet van de voortstuwers leidt tot een beperkt nadeel voor de betreffende percelen. Inzet van de voortstuwers zou een extra peilstijging op de Urkervaart van 1,5 cm betekenen. Onder paragraaf 2 van het verweerschrift is opgenomen dat de mitigerende maatregelen niet worden genomen om het nadelige effect van de voortstuwers te verminderen, maar om het nadelige effect van inundatie te verminderen.

De mitigerende maatregelen bestaan eruit dat aan [REDACTED] en [REDACTED] dieselpompen zijn aangeboden. Namens het college werd ter zitting aangegeven dat er een bedrag van ruim 2 miljoen euro beschikbaar is voor het gehele plan en dat dan een berekening kan worden gemaakt per hectare grond dat van die investering profiteert. Enkele kavels binnen het plan profiteren niet van het plan en het aantal hectare van deze kavels vermenigvuldigd met het bedrag per hectare heeft geleid tot het beschikbare budget voor maatregelen met betrekking tot deze kavels. Volgens het college passen in dit budget geen elektrische pompen zoals bezwaarden wensen. Deze redeneerlijn komt op de commissie in beginsel niet onredelijk over, maar de onderbouwing daarvan is niet aangeleverd en ook de na de zitting overgelegde stukken acht de commissie nog onvoldoende. Ook het feit dat de pompen in beheer en onderhoud van [REDACTED] en [REDACTED] moeten blijven kan de commissie niet rijmen met het feit dat ter zitting werd aangegeven dat de pompen (mede) onderdeel zijn van het pakket om de wateropgave in het gebied aan te pakken.

In de rechtspraak is aangenomen dat de omstandigheid dat geen overeenstemming is bereikt over maatregelen die het nadeel beperken of wegnemen, niet betekent dat het waterschap onvoldoende rekening heeft gehouden met de betrokken belangen.⁸ De commissie constateert dat in dit geval de omvang van de nadelige gevolgen van het projectplan voor bezwaarden te onduidelijk zijn en of de mitigerende maatregelen ook in verhouding staan tot het profijt dat de overige perceeleigenaren binnen het plan van de realisering van de voortstuwers hebben.

De commissie adviseert het college daarom de bezwaren van [REDACTED] en [REDACTED] op dit punt gegrond te verklaren. Ook is de commissie van mening dat het projectplan in strijd met artikel 3:46 van de Awb is vastgesteld. Onvoldoende gemotiveerd is wat de grondslag is van de mitigerende maatregel. Zo is niet duidelijk of de pompen aan bezwaarden zijn aangeboden om het nadeel dat door de voortstuwers wordt veroorzaakt weg te nemen of dat de pompen onderdeel zijn van het pakket aan maatregelen dat de wateropgave in het gebied moet verminderen, dan wel

⁶ ABRvS 13 januari 2021 ECLI:NL:RVS:2021:45.

⁷ Bijlage 3 bij dit advies, p. 6.

⁸ ABRvS 14 december 2016 ECLI:NL:RVS:2016:3310, r.o. 3.3.

beide. Dat is voor de commissie – ook na aanlevering van de aanvullende stukken – onduidelijk gebleven.

Advies van de commissie:

1. De bezwaren ontvankelijk te verklaren;
2. De bezwaren gegrond te verklaren en met inachtneming van het advies van de commissie de gebreken in het besluit te herstellen dan wel het bestreden besluit te herroepen;
3. Ingeval het bestreden besluit wordt herroepen aan [REDACTED] en [REDACTED] een proceskostenvergoeding toe te kennen.

De bezwarencommissie voor overige aangelegenheden,

voorzitter

[REDACTED]

[REDACTED]

secretaris

[REDACTED]

[REDACTED]

Bijlagen: 3