

Waterschap NOORDERZIJLVEST



**Ontwerp - beleid waterschap Noorderzijlvest voor de
inrichting en aanwijzing onderhoudsplicht
oeververdedigings-werken 2021**

Steller: Wim Bijsterbosch
Datum: 10 november 2021
Status: Ontwerp

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel	1
1.3	Inhoud en reikwijdte	1
1.4	Doorontwikkeling beleid oeververdedigingswerken	2
2	Algemeen: Toepasselijke wet- en regelgeving	2
2.1	Het waterschapsinstrumentarium	2
2.1.1	Waterschapswet en Waterwet	2
2.1.2	Keur (waterschapsverordening), legger en beheerregister	2
2.1.3	Relevante beleidsprogramma's en beleidskaders waterschap	4
2.2	Landelijke regelgeving: Arbeidsomstandighedenwet	5
2.3	Regelgeving regionale en lokale overheden	5
2.3.1	Regelgeving en beleid provincie Groningen	6
2.3.2	Regelgeving en beleid provincie Drenthe	6
2.3.3	Gemeentelijke regelgeving en beleid	6
3	Algemeen: Oevers en oeververdedigingswerken Noorderzijlvest	7
3.1	Onbeschermdde oevers	7
3.1.1	Regionale verschillen	7
3.1.2	Natuurvriendelijke oevers versus flauwe oevers	8
3.1.3	Aantasting van oevers	8
3.2	Oeververdedigingen	11
3.2.1	Functies van oeververdedigingen	11
3.2.2	Type oeververdedigingen	12
3.2.3	Schade aan oeververdedigingswerken	13
4	Algemeen: Beleid oevers en oeververdedigingen	16
4.1	Beleidsbehoefte	16
4.2	Doel nieuw beleidskader	16
4.3	Opzet nieuw beleidskader	17
4.4	Waar rekening mee te houden?	17
4.4.1	Belangen aangrenzende eigenaren	17
4.4.2	Belangen Waterschap	18
4.4.3	Belang beheerders kunstwerken	20
4.4.4	Bijkomende aspecten	20
5	Deel I: Inrichting oevers	22
5.1	Wat wordt hierin geregeld?	22
5.2	Beleidsuitgangspunten	22

5.3	Wat verder nog speelt	23
5.4	Werkwijze	24
5.4.1	Algemene uitgangspunten	24
5.4.2	Omgang met versnelde afkalving onbeschermd oever	25
5.4.3	Omgang met oeververdedigingswerken in het geval van gebiedsinrichting	27
5.4.4	Omgang met vervanging oeververdedigingswerk	27
5.4.5	Verwijderen oeververdedigingswerken	27
5.4.6	Omgang met projecten in verband met eigen waterstaatkundige opgaven	28
5.4.7	Omgang met projecten in verband met realisatie kunstwerken	28
5.5	Uitwerking in beslisboom Werkwijze Inrichting oevers	28
6	Deel II: Onderhoudsplicht	29
6.1	Wat wordt hierin geregeld?	29
6.2	Overwegingen	29
6.2.1	Waterschapbelang oeververdedigingswerk	29
6.2.2	Eigenaarsverantwoordelijkheid	30
6.2.3	Belang aangrenzende eigenaar	30
6.2.4	Gedeeld belang	31
6.3	Uitwerking in beslisboom Werkwijze Onderhoudsplicht	32
7	Deel III: Kostentoedeling	33
7.1	Wat wordt hierin geregeld?	33
7.2	Verantwoordelijkheid onderhoudsplichtige	33
7.2.1	Bestaande onderhoudsverantwoordelijke	33
7.2.2	Overdracht onderhoudsverantwoordelijkheid	33
7.2.3	Onderhoudsverantwoordelijkheid onbekend	34
7.3	Kostendeling bij gedeelde onderhoudsplicht	34
7.3.1	Regulier (levensduur verlengend) onderhoud	34
7.3.2	Nieuwe of sterk gewijzigde aanleg oeververdedigingswerk	34
7.4	Bijdragen buiten onderhoudsverantwoordelijkheid	36
7.4.1	Vergoeding schade vanwege publieke taakuitvoering (nadeelcompensatie)	36
7.4.2	Voorkomen en vergoeden schade vanuit eigenaarschap	37
7.4.3	Geen effect op onderhoudsplicht	37
8	Implementatie beleidskader	38
8.1	Vergunningverlening en actualisatie onderhoudslegger	38
8.2	Meerjaren onderhoudsplan	39

BIJLAGE:

- Werkwijze (beslisbomen) inrichting oevers en aanwijzing onderhoudsplicht oeververdedigingswerken

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Waterschap Noorderzijlvest (verder waterschap te noemen) heeft ongeveer 2500 km aan watergangen in beheer met een dubbele hoeveelheid aan kilometers oever. Het merendeel van de oevers bestaat uit onbeschermden oevers (ongeveer 85% van het totaal). Vooral in de bebouwde kom maar ook hier buiten (bijvoorbeeld langs wegen) is een groot aantal oevers echter voorzien van verdedigingswerken in de vorm van o.a. paalschot beschoeiingen, steenbestortingen, schanskorven, damwanden en kademuren. In dit beleidskader worden alle bovengenoemde constructies geschaard onder de term oeververdedigingswerk.

Het waterschap heeft - in de rol van watersysteembeheerder en bevoegd gezag in het kader van de Waterschapswet en de Waterwet - met grote regelmaat te maken met initiatieven van aangrenzende eigenaren of van het waterschap zelf voor vervanging, aanleg of verwijdering van oeververdedigingswerken. Bij de besluitvorming over het wel of niet toestaan moet het waterschap rekening houden met een groot aantal – soms tegenstrijdige – aspecten.

Van een groot deel van de oeververdedigingswerken is op dit moment niet duidelijk wie onderhoudsplichtig is. De informatie hierover ontbreekt. Daarbij komt dat waar de onderhoudsplicht wel bekend is, deze niet altijd logisch is. Vanwege veranderde regelgeving en andere inzichten in de toepassing van het beleid voldoet het huidige beleidskader uit 2002¹ niet meer.

1.2 Doel

Het doel van het nieuwe beleidskader is om éénduidige en uitlegbare regels vast te leggen ter ondersteuning van de besluitvorming ten aanzien van de inrichting van oevers, de aanleg van oeververdedigingswerken en het aanwijzen van de bijbehorende onderhoudsplicht. Het beleidskader fungeert daarmee als een hulpmiddel bij vergunningverlening en handhaving, uitvoering van projecten en interne en externe communicatie over dit onderwerp. Met het beleidskader wordt gewerkt in de geest van de Omgevingswet.

1.3 Inhoud en reikwijdte

Het beleidskader oeververdedigingswerken bestaat uit de volgende onderdelen:

- Deel I: Een kader voor het inrichten van oevers.
- Deel II: Een kader voor het vaststellen van de onderhoudsplicht (= aanwijzing van de onderhoudsplichtige en onderhoudsverplichting) van oeververdedigingswerken.
- Deel III: Een kader voor het toedelen van de kosten.

Het beleidskader richt zich op oevers van hoofdwatgangen (ook wel primaire watergangen genoemd) waar het waterschap verantwoordelijk is voor het waterhuishoudkundig beheer. Dat betekent dat de oevers van de overige (kleinere) watergangen (secundaire en tertiaire watergangen) waarvoor het waterschap in beginsel geen onderhoudsplicht heeft en de aangrenzende eigenaren verantwoordelijk zijn buiten de werkingssfeer van dit beleidskader vallen.² Een oeververdedigingswerk dat is aangelegd of wordt aangelegd in secundaire of tertiaire wateren komt daardoor automatisch bij de (aangrenzend) eigenaar en onderhoudsplichtige van het water te liggen.

¹ Beleidsnotitie Onderhoud en herstel van schade aan taluds en oevers, d.d. 26 juni 2002

² De keur bevat wel regels die van toepassing zijn op secundaire en tertiaire watergangen.

1.4 Doorontwikkeling beleid oeververdedigingswerken

Met onderhavig beleidskader wordt aangegeven hoe het waterschap de oevers wil inrichten en welke (spel)regels daarvoor gelden. Ervaringen door toepassing van de (spel)regels, maar ook ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, jurisprudentie en veranderende behoeften, nieuwe technieken, etc. kunnen leiden tot nieuwe inzichten met betrekking tot het te voeren beleid. Dit kan op termijn leiden tot actualisatie van het beleidskader.

2 Algemeen: Toepasselijke wet- en regelgeving

De invoering van de Omgevingswet heeft ook gevolgen voor het waterschap. Zo zal de huidige 'keur'³ worden vervangen door de waterschapsverordening.

In de navolgende paragrafen worden de belangrijkste kaders geschetst die relevant zijn voor het beleidskader oeververdedigingswerken. Hierbij worden vooral die aspecten benoemd die relevant zijn vanuit het perspectief van de (inrichting van) oevers.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Het waterschapsinstrumentarium
- Relevante beleidsprogramma's en beleidskaders waterschap
- Landelijke regelgeving
- Regelgeving regionale en lokale overheden

2.1 Het waterschapsinstrumentarium

2.1.1 Waterschapswet en Waterwet

Het waterschap is een rechtspersoon met een functioneel bestuur met specifieke afgebakende publiekrechtelijke taken en bevoegdheden. Deze wettelijke taken en bevoegdheden staan in de Waterschapswet omschreven als 'de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied' en is voor zover het gaat om de zorg voor het watersysteem verder uitgewerkt in artikel 2.1, van de Waterwet en bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, in artikel 4.23, van de Omgevingswet.

Bij de uitoefening van de bevoegdheden, richt het waterschap zich op de volgende taken:

- A. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen (waterveiligheid), wateroverlast en waterschaarste (waterkwantiteit), in samenhang met
- B. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (waterkwaliteit) en
- C. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.⁴

Het geheel van bovengenoemde taken wordt geschaard onder de term watersysteembeheer.

Nadere regels ten aanzien van het watersysteembeheer zijn opgenomen in de keur, de leggers en in het beleid van het waterschap.

2.1.2 Keur (waterschapsverordening), legger en beheerregister

Om zijn taken en bevoegdheden te kunnen uitvoeren, stelt het waterschap algemeen verbindende voorschriften vast in de vorm van keur en bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, in de waterschapsverordening, waarbij het waterschap in twee verschillende leggers respectievelijk de

³ Keur is de benaming van de verordening waarin waterschappen de regels opnemen over wat wel en wat niet is toegestaan in relatie tot waterstaatswerken

⁴ Zie artikel 2.1 van de Waterwet.

technische gegevens over de waterstaatswerken die het waterschap in beheer heeft vastgelegd en de onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen van waterstaatswerken en overige werken die het waterschap aanwijst.

In de keur zijn regels vastgelegd over wat wel en niet mag op, in, boven of nabij de bij het waterschap in beheer zijnde waterstaatswerken. Ook is vastgelegd hoe het onderhoud aan de waterstaatswerken is geregeld. Daarnaast voert het waterschap het toezicht op naleving van deze regels uit en kan deze handhaven wanneer de regels worden overtreden. Het doel van de regels uit de keur is het beschermen van de waterstaatkundige functie van deze waterstaatswerken.

Dat wil zeggen: de geboden en verboden in de keur zijn erop gericht om:

- het waterkerend vermogen van de waterkeringen in stand te houden;
- de doorstroomfunctie en het bergend vermogen van de oppervlaktewaterlichamen in stand te houden;
- het bergend vermogen van de waterbergingen in stand te houden.

Met een vergunning kan een krachtens de keur verboden activiteit onder voorwaarden toegestaan worden. De bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning berust bij het Dagelijks Bestuur. Handhavers zien toe op het naleven van de regels van de keur en de voorwaarden uit de vergunningen. Ook bij het verlenen van vergunningen en het handhaven van de regels van de keur is het primaire doel de bescherming van de hierboven genoemde functies van de waterstaatswerken.

De **legger** (voor oppervlaktewaterlichamen ('watersystemen'), regionale waterkeringen en primaire waterkeringen geeft de minimaal vereiste afmeting weer die vanuit waterbeheer of waterveiligheid vereist is. De leggers bestaan uit digitale kaarten waarop de ligging van de waterkeringen (o.a. de middenkruinlijn) en waterlichamen is aangegeven, inclusief de verschillende zones die worden gehanteerd. In de leggers 'regionale waterkeringen en primaire waterkeringen' zijn de eisen aan de constructie van de waterkeringen gerelateerd aan de veiligheidsnorm die op die keringen van toepassing is. In de legger worden de afmetingen van oppervlaktewaterlichamen gerelateerd aan het minimaal benodigde doorstroomprofiel.

Door wijziging van normen, zowel ten aanzien van de (hoog)waterveiligheid als de afvoer van water (door bijvoorbeeld klimaatveranderingen), zal het waterschap regelmatig wijzigingen aanbrengen in de ligging, vorm, afmeting en/of constructie van de waterstaatswerken die onder zijn beheer vallen teneinde aan zijn kerntaak te kunnen voldoen. Die wijzigingen worden bijgehouden in het zogenaamde **beheerregister**. Het beheerregister geeft de feitelijke actuele situatie weer zoals deze in het beheergebied van het waterschap aanwezig is. Op basis van de gegevens in het beheerregister wordt de hierboven genoemde legger van het waterschap periodiek gewijzigd.

Het waterschap kent daarnaast de **onderhoudslegger**.⁵ De onderhoudslegger is een register met daarin opgenomen de onderhoudsplichtigen en de onderhoudsverplichtingen van (waterstaats)werken die door het waterschap bij vergunning of overeenkomst zijn aangewezen.

Meer informatie over de keur en de leggers is te vinden op de website van waterschap Noorderzijlvest (<https://www.noorderzijlvest.nl/beleid-en-regels/>).

⁵ Conform artikel 78, tweede lid, Waterschapswet.

2.1.3 Relevante beleidsprogramma's en beleidskaders waterschap

Maatregelenprogramma Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) beoogt bescherming en verbetering van aquatische ecosystemen met als doel het bereiken van een 'goede toestand'. Deze goede toestand is uitgedrukt in eisen aan de biologie, fysisch-chemische parameters en overige verontreinigende stoffen per waterlichaam. Het waterschap heeft als waterbeheerder de taak ervoor te zorgen dat aan deze eisen wordt voldaan⁶.

Voorbeelden van maatregelen die in het kader van de KRW zijn uitgevoerd, zijn het hermeanderen van beken en de aanleg van natuurvriendelijke oevers.

Waterbeheerprogramma waterschap Noorderzijlvest 2016-2021

In het waterbeheerprogramma staat beschreven hoe het waterschap omgaat met haar taken in het beheergebied in de periode 2016-2021. Naast de hierboven beschreven KRW-maatregelen zet het waterschap ook actief in op maatregelen die de waterveiligheid borgen (realisatie extra berging (van water), vergroten waterafvoer en verhogen van een aantal regionale waterkeringen).

Er wordt gewerkt aan een nieuw waterbeheerprogramma voor de periode 2022-2027.

Visie op biodiversiteit

Op 24 maart 2021 heeft het Algemeen Bestuur de visie op biodiversiteit vastgesteld (zie <https://www.noorderzijlvest.nl/beleid-en-regels/>). De doelstelling ten aanzien van biodiversiteit is als volgt geformuleerd:

Na het uitvoeren van de maatregelen vanuit de waterschapstaken en opgaven is er geen verlies van biodiversiteit. Kansen voor het stimuleren van rijke biodiversiteit worden benut binnen de financiële speelruimte, mits de daarvoor benodigde maatregelen kosteneffectief en uitvoerbaar zijn.

Concreet betekent dit dat het waterschap bij eigen plannen en plannen van derden bewust zoekt naar mogelijkheden om de biodiversiteit te herstellen en te verbeteren.

Belangrijke raakvlakken met betrekking tot oevers liggen bij de aanleg van natuurvriendelijke oevers en flauwe oevers.

Baggerprogramma 2021-2027

Op 16 september 2020 heeft het Algemeen Bestuur het Baggerprogramma 2021-2027 (zie <https://www.noorderzijlvest.nl/flysystem/media/programma-baggeren-2021-tm-2027.pdf>) vastgesteld. Uitgangspunt is dat het baggeren op basis van urgentie is geprioriteerd. In het nieuwe programma zijn duidelijke uitgangspunten en criteria geformuleerd wanneer baggeren géén uitstel meer verdraagt.

Deze criteria zijn:

- voldoende doorvoercapaciteit (aan- en afvoer) van het watersysteem
- voldoende toegankelijkheid voor de recreatievaart
- een goede waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water)
- robuustheid voor wat betreft klimaatadaptatie.

Het is de bedoeling om jaarlijks ca 190 km watergangen aan te pakken.

⁶ Voor meer informatie over de Kaderrichtlijn Water zie website waterschap Noorderzijlvest (<https://www.noorderzijlvest.nl/maatregelen-schoon-en-gezond-water>)

Het baggeren is een goed moment om ook naar de inrichting van de oevers te kijken. Hierbij kan gedacht worden aan het vervangen of verwijderen van oeververdedigingswerken of het herinrichten van de oevers door de aanleg van flauwe oevers of natuurvriendelijke oevers.

Beleid duurzaamheid

Op 24 maart 2021 heeft het Algemeen Bestuur het Beleidskader Duurzaamheid vastgesteld (zie <https://www.noorderzijlvest.nl/beleid-en-regels>). Het beleidskader is bedoeld als een praktische leidraad voor duurzaam werken binnen het waterschap. Het beleidskader richt zich dan ook primair op de door het waterschap zelf uitgevoerde werkzaamheden.

Energie en CO₂

In het Beleidskader Duurzaamheid van het waterschap wordt uitgegaan van 49% CO₂-reductie in 2030 en 100% in 2050. Daarnaast wordt energieneutraal gewerkt in 2025.

Bij de aanleg en vervanging van oeververdedigingswerken kost de aanvoer en het aanbrengen van materialen en de aan- of afvoer van grond veel energie. De keuze voor minder oeververdedigingen en het gebruik van materialen met een langere levensduur dragen bij aan een vermindering van het energieverbruik. Een andere mogelijkheid om de aanvoer van grond te beperken is om de uitkomende bagger te gebruiken voor aanvulling en herstel van het talud.

Materialen

In het beleid van waterschap Noorderzijlvest wordt uitgegaan van circulariteit voor materiaalgebruik van 50% in 2030 en 100% in 2050.

Bij de aanleg en vervanging van oeververdedigingswerken is winst te behalen door kritisch te kijken naar de keuze voor het type van de oeververdediging en het materiaal dat wordt gebruikt. Bij het type oeververdediging gaat het om de keuze voor eventuele alternatieven die een minder groot beslag leggen op het materiaalgebruik. Een voorbeeld is het gebruik van stortsteen in plaats van de aanleg van een houten beschoeiing. Het stortsteen gaat lang mee en kan eventueel weer worden hergebruikt. Hier gaat het om de keuze voor materialen die aantoonbaar duurzamer zijn in productie, transport, gebruik (uitloggen) en levensduur.

2.2 Landelijke regelgeving: Arbeidsomstandighedenwet

Veilig kunnen werken is een belangrijk aspect binnen het waterschap. Smalle onderhoudspaden (de stroken langs watergangen in eigendom van het waterschap die gebruikt worden voor het onderhoud aan de watergangen), slecht onderhouden taluds⁷ en slecht onderhouden oeververdedigingswerken verhogen het risico op kantelen. Om die reden streeft het waterschap naar het terugdringen van smalle onderhoudspaden en naar het goed onderhouden van taluds en oeververdedigingswerken.

2.3 Regelgeving regionale en lokale overheden

Bij de uitvoering van de taken op het gebied van waterbeheer kan het waterschap te maken krijgen met regelgeving van andere overheden. Vooral op de terreinen van natuur, landschap, milieu, archeologie, verkeer en vervoer, recreatie en ruimtelijke ordening kunnen de bevoegdheden van de provincies en gemeenten de taken en bevoegdheden van het waterschap raken.

Voor een aantal activiteiten is instemming nodig van de provincie of van de gemeente.

⁷ De term talud wordt bij oevers o.a. gebruikt in relatie met de helling (bijvoorbeeld: de oever heeft een talud 1:1). De term talud wordt ook gebruikt om de schuine zijde aan te duiden vanuit het perspectief van de gebruiker (bijvoorbeeld: het talud van de weg).

Zo is het bijvoorbeeld niet zondermeer toegestaan om oevers te verflauwen als daardoor een karakteristiek landschapspatroon wordt aangetast. Ook bij de vervanging van een oude kademuur kan het zijn dat er sprake is van een gemeentelijk monument waardoor sloop niet zonder meer is toegestaan.

2.3.1 Regelgeving en beleid provincie Groningen

In de Omgevingsvisie 2016-2020 heeft de provincie haar lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving beschreven. De ligging en vorm van oppervlaktewater en wegen en de wijze van verkaveling zijn bepalend voor het karakter van het landschap van Groningen. De provincie wil karakteristieke waterlopen, wegen en verkavelingspatronen beschermen, waaronder:

- maren, voormalige kreken, prieden en riviersystemen
- meanderende waterlopen
- veenkoloniale kanalen en wijken
- cultuurhistorisch waardevolle gegraven kanalen en trekvaarten
- karakteristieke wegen
- herkenbaar oorspronkelijke verkavelingspatronen

De provincie zegt in haar visie dat bij de aanleg van natuurvriendelijke oevers langs karakteristieke waterlopen het nieuwe profiel van de waterloop moet passen bij het natuurlijke of gegraven karakter van de waterloop en dat het reliëf, dat met de waterlopen samenhangt, gehandhaafd blijft. Met de waterschappen maakt de provincie afspraken over het onderhoud van de waterlopen en de inrichting van natuurvriendelijke oevers. Via het Programma Landelijk Gebied stimuleert de provincie o.a. het herstel en de versterking van karakteristieke waterlopen.

De provincie stelt ook doelen vast voor de kwaliteit en hoeveelheid water voor verschillende functies, beschermt het grondwater, stelt eisen aan het gebruik van specifieke wateren en houdt rekening met mogelijke toekomstige ontwikkelingen (zoals energiewinning). Samen met de waterschappen en de gemeenten wil de provincie invulling aan deze doelen geven.

2.3.2 Regelgeving en beleid provincie Drenthe

De provincie Drenthe heeft in haar Omgevingsvisie 2018 doelen opgesteld voor de leefomgeving. In de visie staat dat zij streeft naar een robuust watersysteem dat in staat is de gevolgen van klimaatverandering zodanig op te vangen, dat de risico's op wateroverlast en watertekort, nu en in de toekomst, worden beperkt tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Door water vast te houden, ontstaat een zo'n groot mogelijke voorraad zoet grondwater. Het grond- en oppervlaktewater heeft daarbij een goede kwaliteit, gebaseerd op de normen van de KRW. Dit wil de provincie bereiken in samenwerking met partners waaronder de waterschappen.

2.3.3 Gemeentelijke regelgeving en beleid

De gemeente heeft vooral een rol bij bouw- en gebruiksactiviteiten (wat is wel en wat is niet toegestaan). In de gemeentelijke bestemmingsplannen (onder de Omgevingswet: omgevingsplannen) zijn de regels opgenomen waaraan moet worden voldaan.

Een voorbeeld waarbij de gemeente een rol speelt is de aanleg of vervanging van een kademuur waarbij – naast de instemming van het waterschap – ook een omgevingsvergunning nodig is van de gemeente.

3 Algemeen: Oevers en oeververdedigingswerken

Noorderzijvest

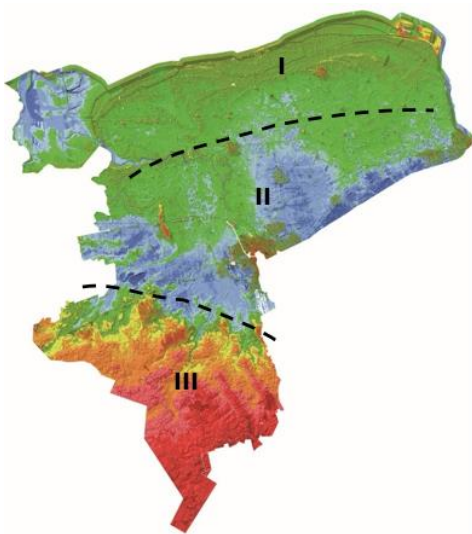
In dit hoofdstuk worden de verschillen belicht tussen onbeschermd en beschermd oever en de verschillende types oeververdedigingswerken. Daarnaast wordt ingegaan op verschillende processen die leiden tot aantasting van de oevers en oeververdedigingswerken.

3.1 Onbeschermd oevers

3.1.1 Regionale verschillen

De oever is de overgang tussen het maaiveld en de waterlijn. Veel watergangen hebben een natuurlijke oorsprong (maren en beken) of zijn later nieuw aangelegd of vergraven. De watergangen en daarmee de oevers zijn niet overal gelijk. In grote lijnen kan het beheergebied van Noorderzijvest worden ingedeeld in een drietal gebieden, nl:

- I. Het relatief hoog gelegen noordelijke kleigebied
- II. Het relatief laag gelegen centrale deel ten westen en ten noorden en noordoosten van de stad Groningen
- III. De hogere (zand)gronden in Drenthe en het zuidelijk Westerkwartier.



Noordelijk kleigebied

In het noordelijk kleigebied ligt een groot aantal zogenaamde 'maren'. Voor een belangrijk deel betreft het hier oude wad-/kweldergeulen die na de inpoldering hun oorspronkelijke functie verloren en een rol kregen in de waterafvoer. Andere watergangen zijn gegraven voor de scheepvaart of voor de afwatering of voor een combinatie van beiden. Het noordelijk kleigebied is vooral een akkerbouwgebied. Het ligt relatief hoog (ca. +1 m NAP) en het waterpeil bevindt zich op een diepte van ca. -1 m NAP. Het gevolg is dat het land relatief hoog ten opzichte van het water ligt. De oevers zijn hier vaak wat hoger (> 1 meter) en steiler (maar 1:1 of flauwer komt ook voor).

Centraal middengebied

Het gebied ligt in het algemeen lager dan het noordelijk kleigebied (hoofdzakelijk tussen +1m NAP en -1 m NAP met uitschieters naar -2 m NAP). Het landgebruik bestaat vooral uit grasland. Het noordelijk deel van het gebied is qua ontstaansgeschiedenis en bodemopbouw vergelijkbaar met het noordelijk kleigebied. Ook hier zijn naast de gegraven kanalen/watergangen ook maren aanwezig. In het zuidelijke deel (omgeving Leekstermeer/Onlanden) is een gebied met van oorsprong laagveen. Verder zijn er nog uitlopers van de parallelle ruggen van het Hondsrugsysteem (stad Groningen en Zuidhorn) die hoger liggen ten opzichte van het omliggende gebied. Over het algemeen is er een relatief gering hoogteverschil tussen het land en het water. De meeste oevers hebben hier een hoogte van maximaal 0,5 m. Richting Westerkwartier zijn de oevers vaak weer wat hoger (ca. 1 meter).

In dit gebied liggen ook meerdere polders waar een lagere waterstand wordt aangehouden. Als gevolg hiervan zullen ook de watergangen dieper liggen en zullen de oevers dus hoger zijn.

Zandgronden

Dit gebied omvat het Zuidelijk Westerkwartier en Noord-Drenthe. De hoogte loopt op van net boven NAP in het noorden tot ca. +13 m NAP in het zuiden. De ondergrond is in de voorlaatste ijstijd gevormd en kenmerkt zich door de aanwezigheid van zand en plaatselijk keileem. De waterafvoer verloopt deels via de natuurlijke beken die in noordelijke richting stromen. Van oudsher liepen deze beken meanderend door het landschap. De laatste 100 jaar zijn veel van deze beken rechtgetrokken. Buiten de beekdalen bestaat het gebied deels uit het zogenaamde esdorpenlandschap (afwisseling van oude akkers en heideontginningen en beekdalen) en ontgonnen hoogveengebieden (veenkoloniaal gebied).

In het esdorpenlandschap staat het grondwater veelal wat dieper en zakt het regenwater naar de ondergrond. Er zijn dan ook relatief weinig watergangen. Het veenkoloniaal gebied kent wel een groot aantal gegraven watergangen. De oevers (taluds veelal 1:1 of 2:3) zijn hier vaak weer wat hoger (0,5 – 1m).

3.1.2 Natuurvriendelijke oevers versus flauwe oevers

Natuurvriendelijke oevers hebben als belangrijkste doel om de waterkwaliteit te verbeteren. Door een oever met een flauwe hellingshoek aan te leggen, wordt de oevergang tussen het water en land (de moeraszone) breder gemaakt. Daardoor ontstaat er meer leefgebied voor planten en dieren. Dit levert een betere ecologische waterkwaliteit op én draagt bij aan biodiversiteit. Een natuurvriendelijke oever heeft veelal een helling van minimaal 1:3.

Een flauwe oever is een oever die niet specifiek bedoeld is om de waterkwaliteit te verbeteren. Een voordeel van een flauwe oever is wel dat deze beter bestand is tegen oeverafkalving. Een flauwe oever heeft een helling van minimaal 1:1,5.

3.1.3 Aantasting van oevers

Het merendeel van de oevers bestaat uit onbeschermd (lees: niet van oeververdediging voorziene) oevers.



Oevers kunnen door afkalving worden aangetast. Afkalving van een oever kan zowel vanuit het water (stroming, golfslag) als vanaf het land (belasting, betreding) plaatsvinden. Of en in welke mate de afkalving plaatsvindt, hangt af van enerzijds het gecombineerde effect van erosie/belasting/betreding en de mate waarin de oever hier weerstand aan kan bieden.

Zaken die dus een rol spelen bij afkalving zijn de aard van het waterlichaam (golfwerking/stromingssnelheid, diepte watergang), het oeverprofiel (steilheid/diepte water/hogte kant), de opbouw van het grondlichaam (gaat het om veen, klei of zand en heeft de grond een losse of vaste pakking), de staat van het talud (goed doorworteld of heeft deze reeds schade). Daarnaast speelt ook het gebruik en de mate van gebruik van de oever en het aangrenzende perceel een rol (wel of niet verhard, mate van belasting, etc.).

[Aantasting door inwerking water](#)

Aantasting vanuit het water zal in de regel vooral zichtbaar zijn op of net boven de waterlijn.

De factoren die een rol spelen bij afkalving door invloed van water zijn:

- Stromingssnelheid
- Golfwerking wind
- Golfwerking en stroming door vaarbewegingen
- Peilfluctuaties.

Stromend water

Stromend water kan erosie van de oevers veroorzaken. Stroming van water is een inherent aanwezig natuurlijk verschijnsel. De mate waarin stroming kan leiden tot afkalving is afhankelijk van de hoeveelheid energie (stromingssnelheid) en de mate waarin de oever weerstand kan bieden aan de eroderende werking van het langsstromende water. De weerstand wordt bepaald door de onderhoudsstaat van de oever (stevige of juiste slappe grond en wel of niet goed doorworteld). In algemene zin geldt dat de stromingssnelheid afhankelijk is van de hoeveelheid water dat door een watergang wordt gevoerd en het oppervlak van het zogenaamde doorstroomprofiel (dwarsdoorsnede) van de watergang. Het waterschap houdt bij de inrichting van het watersysteem hier rekening mee door voor iedere watergang het minimale benodigde doorstroomprofiel vast te stellen. Wanneer het werkelijke doorstroomprofiel voldoet aan het vastgestelde benodigde doorstroomprofiel, is er normaal gesproken sprake van een beperkte stromingssnelheid. In het geval van een goede onderhoudsstaat zal het stromende water normaal gesproken niet leiden tot aantasting van de oever.

Lokaal kan de situatie echter afwijken. Er kunnen binnen het doorstroomprofiel plaatsen zijn waar het water langzamer of juist wat sneller stroomt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij buitenbochten. In

de praktijk zal dit probleem zich niet vaak voordoen omdat bij het bepalen van het benodigde doorstroomprofiel al rekening wordt gehouden met dergelijke afwijkingen. Ook geldt dat de stromingsnelheid nabij gemalen en stuwen kan afwijken. Ook hiervoor geldt dat een met gemalen samenhangende hogere stromingsnelheid wordt meegenomen in de berekening van het benodigde doorstroomprofiel.

In situaties dat het doorstroomprofiel niet voldoet, moet rekening worden gehouden met hogere stroomsnelheden en is er meer kans op aantasting van de oever.

Golfwerking door wind

Door de wind kunnen golven ontstaan. Dit is ook een normaal en inherent aanwezig natuurlijk verschijnsel. De mate waarin golven kunnen leiden tot afkalving is afhankelijk van de hoeveelheid energie (golfhoogte in combinatie met lengte) en de mate waarin de oever weerstand kan bieden aan de impact van de golf. Grotere energierijke golven komen vaker voor op plaatsen met ruim oppervlaktewater. De weerstand wordt bepaald door de vorm van de oever (steil of juist flauw) en de onderhoudsstaat van de oever (hierbij spelen meerdere factoren zoals: bodemopbouw, stevige of juiste slappe grond en wel of niet goed doorworteld).

Golfwerking en stroming door vaarbewegingen

Varende schepen veroorzaken golven en stroming die de oever kunnen aantasten. Dit is een normaal en inherent aanwezig verschijnsel dat gerelateerd is aan het gebruik van watergangen voor verschillende (maatschappelijke) doeleinden. Ook hier gaat het om de verhouding tussen de energie van de golf en de snelheid van de stroming en de frequentie van voorkomen in relatie tot de vorm en onderhoudsstaat van de oever. De bij het varen vrijkomende energie is relatief gering bij kleinere schepen en lagere snelheden en zal groter zijn bij grotere en sneller varende schepen. Daarnaast speelt de afstand tussen schip en oever een rol. Hoe groter de afstand hoe minder de impact. Ook speelt de frequentie van voorkomen een rol. Immers bij een druk bevaren route is er meer kans op aantasting dan als er alleen incidenteel een schip vaart. In de praktijk zullen alleen bij de beroepsvaart en bij snel varende schepen (speedboten) significante golven ontstaan. Met uitzondering van een aantal kanalen waarvan het nautisch- en vaarwegbeheer bij de provincie of Rijkswaterstaat ligt, is er in het beheergebied van Noorderzijlvest geen sprake van beroepsvaart van enige betekenis. Wel hebben de kanalen waarop beroepsvaart plaatsvindt een zuigende werking in de erop uitkomende (primaire) watergangen. Peilfluctuaties tot 30 cm zijn geen uitzondering. Met uitzondering van het Lauwersmeergebied zijn in het beheergebied geen snelvaargebieden aangewezen. De maximaal toelaatbare snelheid voor alle primaire watergangen in het beheergebied bedraagt 6 km/uur. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat er incidenteel harder wordt gevaren, wordt ervan uit gegaan dat recreatievaart, waarbij enige mate van golfslag en stroming ontstaat, een normaal maatschappelijk verschijnsel is dat niet tot grootschalige aantasting van de oevers leidt.

Peilfluctuaties

Fluctuaties van waterpeilen kunnen ook effect hebben op de kwaliteit van de oever en daarmee leiden tot extra afkalving. Bij een lager waterpeil zal het deel van het talud dat normaal onder water ligt bloot komen te liggen. Dit deel is vaak niet begroeid, waardoor golfslag sneller leidt tot afkalving. Ook zal het lagere waterpeil leiden tot een hoogteverschil tussen het grondwater in het talud en het oppervlaktewater. Hierdoor ontstaat er een stroming van grondwater vanuit het talud naar de watergang. Het uittredende water kan leiden tot extra afkalving. Hogere waterstanden kunnen ook leiden tot schade. Dit bijvoorbeeld wanneer golven zich over een aanwezige beschoeiing storten.

Aantasting door belasting van de oever

De oever kan ook worden aangetast door betreding en belasting van de oever of het naastgelegen maaiveld. Betreding door vee is vooral goed zichtbaar aan de bovenzijde van de oever (kleine traptreden). Ook het met machines rijden nabij de insteek van de oever kan leiden tot verzakkingen.

Daarnaast kunnen bouwwerken, opslagen, aangebrachte verhardingen/wegen en hierop aanwezig verkeer leiden tot extra gronddruk en daarmee tot aantasting van de oever. Het effect van bovenbelasting is niet altijd direct zichtbaar en hangt ook sterk af van de mate van belasting en de eigenschappen van het grondlichaam (o.a. grondsoort en de aanwezige cohesie (samenhang) met andere factoren). Bij grondsoorten die vervormbaar zijn (zoals klei, leem of veen) zal het talud door de belasting vaak wat uitzakken. Bij zand zal belasting eerder leiden tot afschuiving.

3.2 Oeververdedigingen

Oeververdedigingswerken zijn bedoeld om afkalving en afschuiving van talud en oever te voorkomen. Oeververdedigingswerken hebben veelal een grondkerende functie in het belang van de eigenaar van het aangrenzend perceel. Daarnaast kunnen ze geheel of gedeeltelijk een rol spelen in de waterhuishouding om het doorstroomprofiel van het oppervlaktewaterlichaam, om in voorkomende gevallen het vaarwegprofiel en tevens direct langs de oever liggende waterkeringen te beschermen.

Andere constructies aan de waterranden die een duidelijke constructieve relatie hebben met een object, zoals bruggenhoofden, (vleugel)wanden van duikers, stuwen, gemalen, etc. vallen niet onder de term oeververdedigingswerk.

3.2.1 Functies van oeververdedigingen

Er kunnen meerdere redenen zijn (geweest) om een oeververdedigingswerk aan te leggen. De volgende functies kunnen worden onderscheiden:

- De constructie heeft als functie om de achterliggende grond te keren en/of is bedoeld ter ondersteuning van (bouw)werken;
- De constructie heeft als functie de oever te beschermen tegen de inwerking van water (stroming en golfslag);
- Of een combinatie van beide functies.

Grondkering/ondersteunende constructies

Een grondkerende constructie is bedoeld om de achterliggende grond op zijn plaats te houden. De constructie moet bestand zijn tegen zowel de gronddruk die wordt veroorzaakt door het volume van de achterliggende grond als eventueel bijkomende belasting (bouwwerken, verkeer, opslag, etc.). Voorbeelden van grondkerende constructies zijn beschoeiingen (zoals paalschotconstructies) en bij grotere hoogte: damwanden, kademuuren, etc. Bij een grotere kerende hoogte (verticale afstand tussen maaiveld en waterbodem), extra belasting vanuit gebruik/bebouwing en bij een wat minder draagkrachtige ondergrond zal de constructie zwaarder moeten worden uitgevoerd.

Bescherming tegen inwerking water

Een oeververdedigingswerk kan ook de functie hebben de oever en aanliggende percelen te beschermen tegen de inwerking van het water (lees erosie). Denk hierbij aan mogelijke afkalving door golfwerking en stromend water.

Combinatie grondkering en bescherming tegen inwerking water

In de praktijk zal een oeververdedigingswerk vaak beide functies combineren. Immers een kademuur is niet alleen bedoeld om te dienen als grondkering maar heeft tevens de functie om de oever te

beschermen tegen de inwerking van stromend water/golfwerking. Hierbij geldt dat een grondkerende constructie veelal zwaarder zal zijn uitgevoerd dan een constructie die bescherming biedt tegen alleen de inwerking van water.

3.2.2 Type oeververdedigingen

Binnen het beheergebied van het waterschap komt een heel scala aan verschillende oeververdedigingen voor. Deze oeververdedigingen zijn – soms al tientallen jaren terug – aangelegd door zowel de aan de watergang grenzende eigenaar als ook door de waterbeheerder. Vaak is dit het waterschap maar sommige watergangen zijn in eigendom van de provincie of gemeenten of zijn dit in het verleden geweest.

De volgende types kunnen worden onderscheiden:

- Paal-schot beschoeiing
- Damwand
- Kademuur
- Taludverdediging

Paaltjes- of paal-schot beschoeiing

Dit is binnen NZV de meest voorkomende oeververdediging. Wordt vooral toegepast om de oever te beschermen tegen inwerking van water (golflslag en stroming) maar kan ook dienen om de achterliggende grond te ondersteunen. Materiaal bestaat veelal uit hout maar kan ook in kunststof of beton zijn uitgevoerd. Extra stevigheid wordt verkregen door het aanbrengen van een 'gording' (een verbindende balk/plank aan de bovenzijde).

Damwand

Een damwand bestaat uit planken/profielen die naast elkaar in de bodem worden gedrukt of getrild. In de regel zal minimaal 2/3 van de constructie in de ondergrond zitten. De damwandplanken/profielen worden vaak voorzien van een gording. Damwanden kunnen zowel in hout of soms in kunststof (veelal eenvoudige constructies met een beperkte grondkering), beton en staal worden uitgevoerd. Extra stevigheid kan worden verkregen door het aanbrengen van grondankers (zie foto). Damwanden worden vaak toegepast als grondkerende constructie.



Kademuur

Kademuren zijn constructies die op een fundering worden opgebouwd. In het verleden betrof het meestal gemetselde muren die op een paalfundering of strokenfundering werden geplaatst. Een kademuur kan ook in beton of zelfs in hout of kunststof worden uitgevoerd. Het merendeel van de kademuren in het gebied van NZV bestaat uit gemetselde kademuren die op paalfundering zijn geplaatst. Kademuren hebben vooral een grondkerende functie en zijn ook vaak als aanlegvoorziening geplaatst.

Taludverdediging

Het talud kan ook worden beschermd tegen de inwerking van water (golfslag of stroming) door het aanbrengen van stortsteen, blokkenmatten of schanskorven. Alleen de laatste heeft ook een beperkte grondkerende werking. Taludverdediging kan ook worden toegepast in combinatie met bijvoorbeeld damwand. Een andere vorm van taludverdediging die ook wel als herstelmaatregel wordt gehanteerd, is het aanbrengen van schelpen⁸.

Bijzondere situaties

Buiten de hierboven genoemde oeververdedigingen zijn er nog andere constructies die vaak in verband staan tot de hiervoor genoemde oeververdedigingen en een aanvullende of vervangende functie hebben, nl:

Vooroeververdedigingen

Dit is een constructie die verder van de kant is gelegen met als doel de ‘vooroever⁹’ te beschermen. Deze vooroever kan onderdeel zijn van een natuurvriendelijke oever of draszone die moet worden beschermd tegen afkalving door bijvoorbeeld golfslag. Hiervoor wordt vaak gebruik gemaakt van paalbeschoeiing of stortsteen.

Onderwaterbeschoeiing

Een oeververdedigingswerk kan ook als onderwaterbeschoeiing zijn aangebracht. Het voordeel is dat – omdat het hout dan voortdurend onder water staat – de constructie minder gevoelig is voor houtrot en daardoor duurzamer is.

Een onderwaterbeschoeiing (kan ook damwand zijn) kan ook worden toegepast als aanvullende ondersteuning van een bestaand oeververdedigingswerk of om een steil onderwatertalud te beschermen tegen afglijden.

Fauna-uittreedplaatsen (FUP's)

Dit is een constructie die bedoeld is om te voorkomen dat zoogdieren en jonge watervogels vanuit het water niet meer de kant op kunnen komen. Deze voorzieningen maken deel uit van de oeverconstructie en de vorm is dan ook vaak een aanpassing op het ontwerp van deze constructie.

Voorbeelden van FUP's zijn:

- bij beschoeiingen: beschoeiingen die tot net onder de waterlijn worden aangelegd of weggedrukt;
- bij damwanden: een opening in de damwand met daarachter een schuin oplopend talud;
- bij kademuren: een trappetjesconstructie.

NB. Er is geen standaard recept voor FUP's. Een goede FUP houdt rekening met de doelgroep (welke dieren betreft het) en de situatie ter plaatse (wat is de hindernis?).

3.2.3 Schade aan oeververdedigingswerken

Na verloop van tijd zal de kwaliteit van oeververdedigingen achteruit gaan. Dit vooral als het gevolg van houtrot, corrosie of inwerking van water en vorst (metselwerk of beton), het gebruik en de mate

⁸ Schelpen vormen een natuurlijke grondstof die van oudsher langs de kust gewonnen wordt. De schelpen worden gebruikt als bouwgrondstof voor diverse toepassingen, zoals drainage, isolatie, monumentenrestauraties, oeverbeschermingen, vogelrustplaatsen, fiets- en wandelpaden, gritfabricage, mengvoeders e.d.

⁹ De vooroever is een ondiepe zone die grenst aan de oever en meestal een flauw onderwatertalud heeft

van belasting van de aangrenzende percelen. De mate waarin een oeververdediging weerstand kan bieden hangt af van het type en zwaarte van de constructie en het gebruikte materiaal en de kwaliteit van het onderhoud aan de oeververdedigingswerken en het watersysteembeheer.

Het waterschap rekent voor eigen oeververdedigingen op een levensduur van:

- damwand/beschoeiing hout (30 jaar)
- damwand staal/beton (60 jaar)
- kademuur (80 jaar)
- steenbestorting/schanskorven (80 jaar)

Beschadigingen, problemen met funderingen of hoge gronddruk kunnen een negatief effect hebben op de constructies en leiden tot een verkorting van de levensduur. Een voorbeeld hiervan is een kademuur waarbij de fundering is aangetast omdat de paalkoppen te lang boven water hebben gestaan en er daardoor paalrot is ontstaan. Zonder maatregelen zal de verder nog in goede staat verkerende kademuur verzakken.

NB. De levensduur is ook afhankelijk van de gebruikte materialen en de wijze van toepassing. Zo gaat hardhout langer mee dan zachthout en materialen die continu onder water staan, zullen langer meegaan dan materialen die boven het water uitkomen.

[Impact inwerking golfslag/stroming en belasting op constructie](#)

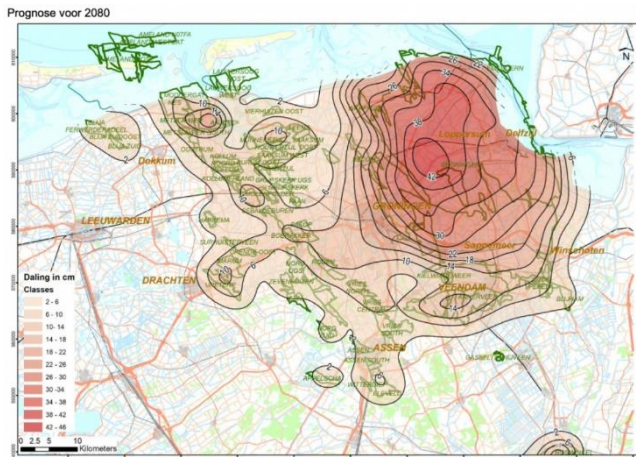
De in paragraaf 3.1.3 genoemde factoren (inwerking water en belasting grond) kunnen ook effect hebben op de levensduur van de oeververdedigingswerken. Vaak is het ook een combinatie van factoren. Na verloop van tijd kan de gronddruk zorgen voor het wijken van damwandplanken/metselwerk, waarna de achterliggende grond door de inwerking van water wegspoelt en daarmee zorgt voor verdere achteruitgang van de constructie. Goed en tijdig onderhoud kan dit proces vertragen.

[Peilaanpassingen/bodemdaling](#)

Veranderde waterpeilen kunnen ook effect hebben op de werking van oeververdedigingswerken.

Bodemdaling

Zolang er door het waterschap geen maatregelen worden getroffen, zal het directe effect van bodemdaling zijn dat het waterpeil gaat stijgen. Dit is een geleidelijk proces dat zich over tientallen jaren afspeelt. Het grootste deel van de verwachte bodemdaling is al opgetreden. Tot 2080 wordt voor het centrale deel van de gaswinning Groningen (het gebied tussen Delfzijl, het noordoostelijk deel van de stad Groningen, Bedum en Uithuizermeeden) nog een verdere daling van 8 cm verwacht. Naar de randen van de gaswinning neemt de verdere daling af naar ca 4 cm (omgeving Eemshaven, Winsum en Haren) en maximaal 2 cm in het westelijk deel van de provincie Groningen en de kop van Drenthe.



Figuur 1 Kaart totale bodemdaling 1970-2080

Peilaanpassing

In verband met de bodemdaling – maar soms ook ten behoeve van de gebruiksfuncties in het gebied – past het waterschap af en toe de waterpeilen in delen van het beheergebied aan. Omdat de bodem op sommige plaatsen meer is gedaald dan op andere plaatsen (het effect van ‘scheefstand’¹⁰), lukt het niet altijd om de bodemdaling volledig te compenseren. Soms is dit meer dan de bodemdaling en soms minder. Omdat de bodemdaling doorgaat, zal het effect ook gedurende de tijd verschillen. Het merendeel van de peilaanpassingen betreft enkele centimeters en het effect op oeververdedigingswerken is dan meestal beperkt. Bij grotere peilverlagingen kan het gebeuren dat de paalkoppen van houten funderingen boven het water komen te staan en in contact komen met zuurstof. Dit kan leiden tot houtrot, met als gevolg dat kademuren kunnen gaan verzakken. Opgemerkt wordt dat bodemdaling een continu proces is (met geleidelijke daling) en de peilaanpassingen vaak periodiek (eens in de zoveel jaar) plaatsvinden en dus een veel schokmatiger effect hebben.

¹⁰ De term ‘scheefstand’ is gerelateerd aan bodemdaling door gaswinning. In het centrum van het bodemdalingsgebied is de bodemdaling groter dan aan de randen. Als gevolg hiervan kan binnen een peilgebied de bodemdaling aan de ene kant groter zijn dan aan de andere kant. Dit effect wordt ‘scheefstand’ genoemd.

4 Algemeen: Beleid oevers en oeververdedigingen

4.1 Beleidsbehoefte

Het waterschap heeft met regelmaat te maken met aangrenzende eigenaren die:

- een vergunning nodig hebben om een oeververdedigingswerk aan te leggen, te vervangen of te verwijderen of hier vragen over hebben;
- willen weten wie verantwoordelijk is voor de instandhouding van een oeververdediging;
- vragen hebben over schade en wie dat gaat herstellen en bekostigen.

Maar zelf heeft het waterschap als waterbeheerder ook te maken met vragen als:

- waar zijn we verantwoordelijk voor?
- wat moeten we vanuit onze verantwoordelijkheid gaan oppakken?
- wat gaat dat kosten?

Het waterschap heeft de bevoegdheid om eisen te stellen aan het plaatsen, vervangen of verwijderen van oeververdedigingswerken. Het waterschap wil waar mogelijk tegemoetkomen aan initiatieven maar moet ook rekening houden met andere – soms tegenstrijdige – belangen. Er is dan ook behoefte aan een beleidskader waarin duidelijk is aangegeven in welke situaties een oeververdedigingswerk wel of niet mogelijk is en aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

Van een belangrijk deel van de oeververdedigingswerken is op dit moment niet duidelijk wie onderhoudsplichtig is. De informatie hierover ontbreekt of is niet vindbaar. Daarbij komt dat waar de onderhoudsplicht wel bekend is, deze niet altijd logisch is. Het waterschap wil voor het beheergebied een geactualiseerde onderhoudslegger opstellen waarbij voor alle gevallen waarbij de onderhoudsplicht niet bekend is, deze wordt vastgesteld en waar deze wel bekend is dat deze wordt heroverwogen en waar nodig wordt aangepast. Uitgangspunt hierbij is dat de onderhoudsplicht wordt bepaald op basis van de functie van en het belang bij instandhouding van het oeververdedigingswerk en dat bij gedeelde functie en gedeeld belang er een gedeelde onderhoudsplicht is.

Huidige beleidskader 2002

Het huidige beleidskader dateert uit 2002 en is inmiddels verouderd. Sinds 2002 is er het nodige veranderd op het gebied van regelgeving en jurisprudentie. Zo kent het huidige beleidskader niet de mogelijkheid voor een gedeelde onderhoudsplicht.

Daarnaast ontbreken in het huidige beleidskader duidelijke richtlijnen voor wanneer een oeververdedigingswerk wel en wanneer niet is toegestaan.

4.2 Doel nieuw beleidskader

Doel van dit beleidskader is dat de besluitvorming over de inrichting van de oevers, de aanwijzing van de onderhoudsplichtige en onderhoudsverplichting en de uiteindelijke toedeling van de kosten op een eenduidige, transparante en eerlijke wijze plaatsvindt.

Het kader richt zich primair op de aanleg, vervanging en verwijdering van oeververdedigingswerken in primaire watergangen en in verband hiermee op de kwaliteit en inrichting van oevers. Andere aspecten, zoals baggeren van watergangen, aanleg/vervanging/verwijdering van overige kunstwerken (zoals steigers) vallen buiten de opzet van dit beleidskader.

4.3 Opzet nieuw beleidskader

Het beleidskader oeververdedigingswerken bestaat uit de volgende onderdelen:

1. een kader voor het inrichten van oevers;
2. een kader voor het vaststellen van de onderhoudsplicht (= aanwijzing van de onderhoudsplichtige en bijbehorende onderhoudsverplichting) van oeververdedigingswerken;
3. een kader voor de toedeling van de kosten.

Het vaststellen van de onderhoudsplicht (aanwijzen onderhoudsplichtige en bijbehorende onderhoudsverplichting) is normaal gesproken een onderdeel van de besluitvorming over het toestaan van het aanleggen van een oeververdedigingswerk. Dus wanneer het waterschap instemt met de aanleg of vervanging van een oeververdedigingswerk, zal in het besluit (= vergunning of projectplan¹¹) ook de onderhoudsplichtige worden aangewezen (in principe de vergunninghouder). Een besluit tot aanwijzing van de onderhoudsplichtige en de onderhoudsverplichting kan ook separaat worden genomen. Dit zowel op verzoek van de aangrenzende eigenaar als, ambtshalve, door het waterschap zelf.

4.4 Waar rekening mee te houden?

Dus zowel bij de inrichting van oevers als de vaststelling van de onderhoudsplicht speelt de functie van het oeververdedigingswerk en de vraag wie belang heeft bij de instandhouding ervan een rol. Bij de aanleg, vervanging of verwijdering van oeververdedigingswerken gaat het dan om het belang van de aangrenzende eigenaar dat moet worden afgewogen tegen de belangen van het waterschap. Bij een bestaand oeververdedigingswerk is het oorspronkelijk belang dat gediend was bij het aanleggen van het werk leidend.

Bij het belang gaat het om de functie die een oeververdedigingswerk vervult. Een oeververdedigingswerk zal altijd worden of zijn aangelegd met een reden. Dus vanuit de functie van een oeververdedigingswerk (waar zorgt deze voor?) kan het belang worden afgelezen.

4.4.1 Belangen aangrenzende eigenaren

Aangrenzende eigenaren kunnen belang hebben bij het aanbrengen of in stand houden van een oeververdedigingswerk in de volgende situaties.

Bescherming eigendom tegen afkalving

De inwerking van water (golfslag/stroming) kan leiden tot zodanige afkalving van de oever dat het eigendom en daarmee de gebruiksfunctie van het aangrenzende perceel kan worden aangetast. Door het aanbrengen van een beschermende voorziening kan afkalving worden tegengegaan.

Instandhouding stabiliteit talud

Aangrenzende eigenaren willen hun perceel tot de insteek van de watergang benutten. In het geval van relatief hoge en steile oevers en door extra belasting van bovenaf (bijvoorbeeld door een weg, bebouwing, etc.) kan als gevolg van de aanwezige gronddruk het talud instabiel worden. Door het aanbrengen van een grondkerende constructie kan de stabiliteit worden geborgd en kan het perceel worden gebruikt.

¹¹ Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal dit een projectbesluit zijn.

Dit kan in het groot (kademuren maken het mogelijk om het perceel tot aan het water te gebruiken als parkeerterrein) als in het klein (particulier plaatst een aantal schotten op de waterlijn en trekt terrein aan bij de tuin).

Zorgen extra stabiliteit bouwwerken/wegen

Voor de stabiliteit van in de nabijheid van watergangen gelegen bouwwerken, opslagen, wegen, etc. kan het wenselijk zijn om constructies aan te brengen of te verzwaren om de stabiliteit te garanderen.

Faciliteren activiteiten in of aan het water

Voor het aanmeren van vaartuigen (bijv. aan steigers) kan het noodzakelijk zijn om een oeververdedigingswerk aan te leggen.

Ook voor andere activiteiten, zoals visplekken en terrassen kan het wenselijk zijn om grondkerende voorzieningen aan te leggen of het profiel van de oever aan te passen.

Wanneer de inrichting van de oever onderdeel is van een gebiedsinrichting

In het kader van gebiedsontwikkeling wordt het water vaak bewust betrokken bij de inrichting van het gebied. Kademuren, damwanden en keermuren maken dan feitelijk deel uit van de ruimtelijke ontwikkeling.

Het waterschap heeft in het verleden en zal in de toekomst vanuit zijn taak om het watersysteem maatschappelijke functies te laten vervullen, een positieve grondhouding hebben in het beoordelen van het aanleggen en in stand houden van oeververdedigingswerken ten behoeve van hiervoor genoemde particuliere- en vanuit de overheid geïnitieerde initiatieven voor gebiedsinrichting waarbij geen significante afbreuk wordt gedaan aan de overige watersysteembeheertaken.

4.4.2 Belangen Waterschap

Het waterschap heeft een publieke taak gericht op de waterhuishoudkundige zorg van haar beheergebied. Hieronder vallen de zorg voor de waterkwantiteit, waterveiligheid en de zorg voor een goede waterkwaliteit. Het is dan ook noodzakelijk dat de aan- en afvoer van water gegarandeerd is, waterkeringen in stand blijven, oppervlaktewateren, ten behoeve van een goede waarde van het ecologisch watersysteem zo natuurlijk mogelijk zijn ingericht waarbij de fysisch-chemische waterkwaliteit niet achteruit mag gaan. Daarnaast moet het waterschap ervoor zorgen dat het watersysteem maatschappelijke functies kan vervullen (zoals schaatsen, varen, zwemmen in open water, maar ook t.a.v. de inrichting van oevers in het belang van aangrenzend eigenaren).

Bij de uitvoering van haar waterhuishoudkundige taken dient het waterschap rekening te houden met wettelijke verplichtingen en de eigen beleidskaders op het gebied van waterveiligheid, ecologie en waterkwaliteit, duurzaamheid en beheer en onderhoud.

Doorstroomfunctie

Voor een goede waterhuishouding is het van belang dat de doorstroomfunctie (het vermogen om water aan of af te voeren) is geborgd. De doorstroomfunctie voldoet als het werkelijke doorstroomprofiel groter is dan het voor de afvoer benodigde doorstroomprofiel. Door het afkalven van oevers kunnen watergangen die nu nog net voldoen te krap worden of de doorstroomfunctie van al te krappe watergangen kan verder verslechteren.

Ook wijzigingen in de inrichting van oevers (nieuwe constructies en aanpassingen van het profiel) kunnen een negatief effect hebben op de doorstroomfunctie.

Doorstroombestand en doorstroombestand

Voor de aan- en afvoer van water is het van belang dat de watergang voldoende breed en diep is om het water te kunnen afvoeren. Met behulp van hydraulische modellen hebben hydrologen van het waterschap voor de verschillende delen van de watergang berekend wat het minimaal **benodigde doorstroombestand** (oppervlakte) is. Vervolgens wordt aan de hand van in het veld gemeten dwarsprofielen bepaald wat het **werkelijke doorstroombestand** is. Deze waarde is gecorrigeerd voor aangroei van slib.

Om de goede waterhuishouding voor nu en in de toekomst te borgen moet worden voorkomen dat de doorstroombestand van watergangen, die net voldoen of te krap zijn, verslechtert.

NB. Voor het overgrote deel van de hoofdwatergangen is het waterschap verantwoordelijk voor het onderhoud. In enkele situaties ligt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de watergang bij een andere partij (gemeente of provincie). In die situaties is deze partij ook verantwoordelijk voor het in stand houden van het doorstroombestand.

Waterveiligheid

Het waterschap is verantwoordelijk voor het borgen van de waterveiligheid. De waterveiligheid kan negatief worden beïnvloed als door afkalving van aan watergangen liggende regionale waterkeringen het profiel van de kering niet langer voldoet aan het voor de kering benodigde profiel om de waterveiligheid te kunnen garanderen of dat dit dreigt te gebeuren.

Om de waterveiligheid voor nu en in de toekomst te borgen moet worden voorkomen dat door afkalving het profiel van de kering wordt aangetast.

Vaarwegbeheer

Het waterschap is verantwoordelijk voor het beheer van een aantal door de provincie aan het waterschap aangewezen vaarwegen¹². Concreet betekent dit dat het waterschap er voor moet zorgdragen dat de vaargeul in goede staat verkeert en voor het vaarverkeer voldoende geprofileerd is en als nautisch vaarwegbeheerder¹³ zorg draagt voor een veilige doorvaart. Dit eerste zal in de regel door middel van baggeren worden geregeld. In sommige situaties – bijvoorbeeld in het geval van een steil onderwatertalud – moet worden voorkomen dat de vaargeul voortdurend en snel dichtslibt en kan het nodig zijn om een oeververdedigingswerk te plaatsen.

Het risico op afkalving door golfwerking/stroming als gevolg van het varen ziet het waterschap als een inherent maatschappelijk risico verbonden aan het hebben van een eigendom aan het water. Het voorkomen van eventuele schade ten gevolge van het varen is dan ook niet de taak van het waterschap. Wel zal het waterschap erop toezien dat gebruikers zich houden aan de vaarsnelheden.

Ecologie, waterkwaliteit (en fauna-uitreideplaatsen)

Het waterschap heeft ook tot taak om er voor te zorgen dat het oppervlaktewater een goede (ecologische) kwaliteit heeft. Daarbij heeft het waterschap zich ook verplicht bij te dragen aan de landelijke en provinciale natuurdoelstellingen door bij de aanleg waar mogelijk in te zetten op een natuurvriendelijke inrichting en beheer van de watergang en bijbehorende oeverzones.

Ook moet worden voorkomen dat uitloging van in constructies aanwezige stoffen kan leiden tot vermindering van de waterkwaliteit.

¹² Voor vaarwegen waar het waterschap niet het beheer voert, behoort het ook niet tot de taken om de vaargeul te beschermen tegen dichtslibben.

¹³ Op grond van de Scheepvaartverkeerswet en het Binnenvaartpolitierglement (BPR).

Voor de in het gebied aanwezige fauna (naast zoogdieren kan het hierbij bijvoorbeeld ook gaan om kuikens van (weide)vogels) kunnen oeververdedigingswerken maar ook steile oevers een belangrijke barrière vormen of – in het geval een dier al in het water is – leiden tot verdrinking. Het waterschap wil dit waar mogelijk voorkomen.

Bescherming onderhoudspaden in eigendom waterschap

Langs een groot deel van de watergangen heeft het waterschap onderhoudspaden liggen die in eigendom zijn van het waterschap. Door afkalving kan de stabiliteit van het talud in het geding komen. Om het onderhoud veilig te kunnen uitvoeren is het van belang dat de taluds stabiel zijn en blijven.

Betaalbaar onderhoud

Het waterschap is verantwoordelijk voor het onderhoud van de hoofdwatergangen. In de oever aangebrachte constructies (oeververdedigingswerken en steigers) kunnen het onderhoud bemoeilijken. Voorkomen moet dan ook worden dat de aanleg van nieuwe constructies leidt tot onevenredige meerkosten voor het waterschap.

4.4.3 Belang beheerders kunstwerken

In de watergangen kunnen objecten liggen die invloed hebben op de inrichting van oevers. Voorbeelden hiervan zijn bruggen, stuwen, gemalen, inlaat- en uitstroomvoorzieningen en duikers. Bij de aanleg van deze objecten wordt veelal al rekening gehouden met de invloed van deze objecten op de oevers door het aanbrengen van oeververdedigingen. Er kan dan ook gesteld worden dat de partij die het beheer voert over het object (dit kan het waterschap zijn maar ook de gemeente, de provincie, de aangrenzende eigenaar of een andere belanghebbende) belang heeft bij de instandhouding van de oeververdedigingen.

4.4.4 Bijkomende aspecten

Eigenaarsverantwoordelijkheid

De aanwijzing van de onderhoudsplichtige en onderhoudsverplichting is gekoppeld aan de toestemming (vergunning) om binnen de begrenzing van de watergang (van insteek tot insteek) een oeververdedigingswerk aan te leggen of in stand te houden (keur). Het maakt hierbij dan niet uit wie eigenaar is van het perceel waarop het oeververdedigingswerk is aangelegd. Wel zal ook de eigenaar van het perceel waarop het oeververdedigingswerk wordt aangelegd moeten instemmen met de plaatsing.

Privaatrechtelijke aspecten

Het waterschap is ook een privaatrechtelijke rechtspersoon die privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het waterschap is eigenaar van verschillende kadastrale percelen binnen zijn beheergebied. Het waterschap is bijvoorbeeld vaak naast beheerder ook eigenaar van primaire oppervlaktewaterlichamen (hoofdwatergangen) en heeft daarnaast langs sommige primaire oppervlaktewaterlichamen onderhoudsstroken in eigendom. Als perceeleigenaar heeft het waterschap te maken met privaatrechtelijke zorgplichten. Voor primaire oppervlaktewaterlichamen die in eigendom zijn bij het waterschap heeft het waterschap dan ook vanuit het privaatrecht een zorgplicht om te voorkomen dat door gebruik van de watergang aangrenzende eigenaren schade oplopen. Zo zouden waterschappen ook aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schade bij aangrenzende eigenaren door gebrekkig of nalatig onderhoud van de watergang. De privaatrechtelijke zorgplicht die het waterschap heeft voor zijn percelen wordt in beginsel begrensd door de publiekrechtelijk taak die het waterschap heeft om oppervlaktewateren zodanig te onderhouden dat dit plaatsvindt ten behoeve van het watersysteembeheer en niet om te voorkomen

dat door gronduitspoeling schade kan ontstaan aan percelen van aangrenzende eigenaren.¹⁴ Naast de zorgplicht die het waterschap heeft voor zijn percelen, hebben de aangrenzende eigenaren ook een zorgplicht voor hun percelen jegens het waterschap. De aangrenzende eigenaren dienen te voorkomen dat het waterschap schade lijdt aan zijn percelen, bijvoorbeeld schade aan het oppervlaktewaterlichaam (in veel gevallen incl. oevers en taluds). Aangrenzende eigenaren die bijvoorbeeld tot aan de insteek van een watergang hun perceel gebruiken door daarover met zware landbouwmachines te rijden, dienen beheersmaatregelen te treffen om te voorkomen dat er schade ontstaat aan de watergang (ingeval het waterschap kadastraal perceeleigenaar is van de watergang). Voor aangrenzende eigenaren die een weg langs het perceel van het waterschap hebben aangelegd, geldt dat ze zullen moeten onderzoeken of een beheersmaatregel noodzakelijk is om schade aan de watergang door gebruik van de weg te voorkomen. Daar waar voor het waterschap ten behoeve van het waterbeheer verflauwing van het talud of het aanleggen van een NVO (natuurvriendelijke oever) de meest voordelige en duurzame beheersmaatregelen zijn, zal dit voor de aangrenzende eigenaar vaak niet wenselijk zijn omdat dit ten koste zou gaan van grond en het gebruik van de grond van de aangrenzende eigenaar. Een oeververdedigingswerk is dan mogelijk de enige uitkomst als beheersmaatregel.

Hoe dan ook vergt dit van het waterschap een oplossingsgerichte benadering, waarbij het waterschap in gesprek gaat met de aangrenzende eigenaar om in redelijkheid tot een voor alle partijen te accepteren oplossing te komen.

¹⁴ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 13 april 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1083.

5 Deel I: Inrichting oevers

5.1 Wat wordt hierin geregeld?

Hoe het waterschap de doelen met betrekking tot de inrichting van oevers vormgeeft en in verband hiermee, wanneer en onder welke voorwaarden aanleg en vervanging van oeververdedigingswerken zijn toegestaan.

5.2 Beleidsuitgangspunten

Er is een wens van aangrenzende eigenaren om activiteiten te ontplooiën in of in de nabijheid van de oeverzone die effect kunnen hebben op de inrichting van de oevers. Het waterschap kan overigens ook zelf initiatiefnemer zijn.

Het waterschap onderkent de belangen van de initiatiefnemer maar weegt in de besluitvorming ook de “waterschapsbelangen” mee. Op basis hiervan zijn onderstaand de beleidsuitgangspunten weergegeven voor zover deze betrekking hebben op oeververdedigingswerken.

Om de goede waterhuishouding nu en in de toekomst te borgen moet worden voorkomen dat de doorstroomfunctie van watergangen, die net voldoet of te krap is, verslechtert.

Dat betekent dat het waterschap:

- terughoudend is bij het toestaan van nieuwe oeververdedigingswerken die geen waterstaatkundige functies¹⁵ hebben in situaties met een doorstroomprofiel dat krap is of krap dreigt te worden;
- bij nieuwe aanleg of vervanging van oeververdedigingswerken streeft naar alternatieven die positief bijdragen aan de doorstroomfunctie (bijvoorbeeld door toepassen lagere constructies of plaatsing landinwaarts);
- overbodige constructies verwijdert of laat verwijderen (herstel oorspronkelijk profiel);
- in het geval van krap doorstroomprofiel maatregelen (aanleg natuurvriendelijke oever dan wel flauw talud) neemt of bestaande maatregelen in stand houdt om eventuele afkalving te voorkomen.

Om de waterveiligheid nu en in de toekomst te borgen, moet worden voorkomen dat door afkalving het profiel van de waterkering wordt aangetast.

Dat betekent dat het waterschap in die situatie:

- maatregelen (aanleg oeververdedigingswerk) neemt of bestaande maatregelen in stand houdt om eventuele afkalving te voorkomen.

Zowel vanuit de doelstelling van het waterschap om een goede waterkwaliteit te bereiken als vanuit de wens om bij te dragen aan de landelijke en provinciale natuurdoelstellingen zet het waterschap in op zo natuurlijk mogelijke oevers.

Om die reden streeft het waterschap naar:

- de aanleg van natuurvriendelijke oevers, bij voorkeur op plaatsen waar sprake is van een opgave vanuit de KRW;

¹⁵ Behoud van de doorstroomfunctie en het in stand houden van de waterkering

- daar waar de aanleg van een natuurvriendelijke oever niet mogelijk is, het in stand houden of aanbrengen van flauwe oevers;
- daar waar de aanleg van een natuurvriendelijke oever of flauwe oever niet mogelijk is, te kiezen voor alternatieven (bijvoorbeeld onderwaterbeschoeiing) die positief bijdragen aan de beleidsdoelstellingen op het gebied van waterkwaliteit en ecologie.

Om het (water)milieu te beschermen moet worden voorkomen dat door uitloging van chemisch verduurzaamde materialen de kwaliteit van het water negatief wordt beïnvloed.

Daarom wil het waterschap:

- geen materialen toestaan die door uitloging een negatieve impact hebben op de waterkwaliteit.

Vanuit de wens om te voorkomen dat oeververdedigingswerken een barrière vormen voor fauna, kiest het waterschap ervoor om:

- terughoudend te zijn bij het toestaan van nieuwe oeververdedigingswerken die geen waterstaatkundige functies hebben;
- waar nodig maatregelen voor te schrijven (zoals fauna uittreedplaatsen) om de barrièrevorming tegen te gaan.

Om het onderhoud veilig te kunnen uitvoeren is het van belang dat de taluds van onderhoudspaden stabiel zijn en blijven.

Om de veiligheid te borgen zal het waterschap:

- maatregelen (aanleg oeververdedigingswerk of verflauwen talud) nemen of bestaande maatregelen in stand houden om eventuele afkalving te voorkomen.

Voorkomen moet worden dat nieuwe constructies ten behoeve van aangrenzende eigenaren leiden tot onevenredige meerkosten aan onderhoud voor het waterschap.

Hiervoor is het wenselijk dat:

- terughoudend wordt omgegaan met het toestaan van dergelijke constructies.

5.3 Wat verder nog speelt

De praktijk wijst uit dat de wens voor de aanleg of vervanging van een oeververdedigingswerk vaak voortvloeit uit een ondervonden probleem (bijvoorbeeld versnelde afkalving) of een opgave in de omgeving (gebiedsinrichting).

Bij probleemoplossing

De door de initiatiefnemer gewenste oplossing kan conflicteren met de belangen van het waterschap. Door in gesprek met de initiatiefnemer (aan de omgevingstafel) ook alternatieven te betrekken, kan ervoor worden gezorgd dat het probleem of opgave op een andere wijze kan worden opgelost of gerealiseerd. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarbij een aangrenzende eigenaar van een aangrenzend agrarisch perceel een oeververdedigingswerk wil aanleggen om te voorkomen dat door gebruik en belasting van het aangrenzende perceel (mogelijk) tot aan de insteek afkalving (gronduitspoeling) plaatsvindt en de oever wordt aangetast. Het waterschap kan dan voorstellen om in plaats hiervan het risico op afkalving te voorkomen door de oever te verflauwen en de hiervoor benodigde grond aan te kopen.

Een dergelijke aanpak vraagt dus om een combinatie van toepassen van de beleidsregels uit onderhavig beleidskader en een gezamenlijke zoektocht naar een voor alle partijen te accepteren oplossing. Het zal echter niet altijd mogelijk zijn om iedereen tevreden te stellen. Soms prevaleert het belang van het waterschap of zijn er geen realistische alternatieven voorhanden.

Gebiedsinrichtingen

Hierbij komt de aangrenzende eigenaar bij het waterschap met een concreet verzoek om het perceel tot aan de insteek van de watergang te kunnen gebruiken. Dit zal veelal plaatsvinden in bebouwd gebied. Anders dan de voorgaande situatie is een voorstel voor een alternatieve invulling (aanleg natuurvriendelijke oever of flauwe oever) van het gebied meestal niet realistisch.

5.4 Werkwijze

5.4.1 Algemene uitgangspunten

Bij de aanleg, vervanging en verwijdering van oeververdedigingswerkzaamheden worden de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- Geen verkleining van het natte profiel van watergangen
- Oude oeververdedigingswerken worden bij vervanging verwijderd
- Chemisch verduurzaamde materialen worden niet gebruikt
- (Lozing)voorzieningen moeten blijven behouden
- De barrièrewerking van oeververdedigingen wordt tegengegaan door de aanleg van fauna-uittreedplaatsen (FUP's).

Geen verkleining natte profiel

Het waterschap wil ervoor zorgen dat ook op langere termijn de doorstroomfunctie en het bergend vermogen van het watersysteem is geborgd. Om die reden is het niet wenselijk dat het natte profiel van watergangen wordt verkleind. Bij aanleg en vervanging moet het oeververdedigingswerk daarom buiten het natte profiel worden geplaatst waarbij het natte profiel wordt bepaald door het reguliere waterpeil (oftewel het winterpeil).

In paragrafen 5.4.2 (Omgang met versnelde afkalving onbeschermd oever) en 5.4.3 (Omgang met oeververdedigingswerken in het geval van gebiedsinrichting) is uitgewerkt hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven.

Verwijdering oude oeververdedigingswerken bij vervanging

Het uitgangspunt is dat bij vervanging de bestaande oeververdedigingswerken worden verwijderd. In de praktijk komt het voor dat dit technisch niet of alleen tegen extreme kosten kan worden gerealiseerd. Ook kan het zijn dat verwijdering leidt tot onvermijdbare gevolgschade aan belangrijke infrastructuur, funderingen en anderszins waardevolle objecten/voorzieningen. In dergelijke situaties kan het waterschap besluiten dat verwijdering achterwege kan blijven. Vanuit het algemene belang van het behoud van de doorstroomfunctie en het behoud van voldoende waterbergend vermogen is het wel zaak dat het nieuwe oeververdedigingswerk direct tegen het oude oeververdedigingswerk wordt geplaatst. Eventuele aanwezige gordingen of andere voorzieningen die dit verhinderen, dienen echter wel te worden verwijderd.

De aangewezen onderhoudsplichtige blijft verantwoordelijk voor de toekomstige verwijdering en eventuele tussentijdse maatregelen (bijvoorbeeld: vanwege de aanwezigheid van het oude oeververdedigingswerk treden er op termijn verzakkingen op die moeten worden hersteld).

Geen gebruik van (chemisch) verduurzaamd hout

Verduurzaamd hout (dat behandeld is om het proces van houtrot te vertragen) gaat langer mee dan onbehandeld hout en zorgt daarmee voor een lager materiaalverbruik. Om het watermilieu te beschermen is het echter niet toegestaan om constructiematerialen te gebruiken die door uitloging het milieu kunnen belasten. Dit geldt bijvoorbeeld voor met creosoot of Wolman zouten behandeld hout.

Er zijn ook andere methoden om de levensduur van hout te verlengen (te verduurzamen), zoals het thermisch of met zuur behandelen van hout. Wanneer het om gecertificeerd hout gaat (materiaal is geschikt om te worden toegepast in de waterbouw), kan het gebruik een belangrijke bijdrage leveren aan de duurzaamheid.

Zorgdragen voor behoud (lozing)voorzieningen

In de oevers en bestaande oeververdedigingswerken kunnen tal van voorzieningen aanwezig zijn die door het waterschap, de aangrenzende eigenaar of de gemeenten zijn aangebracht. Denk hierbij aan lozingsvoorzieningen voor regenwater, uitstroomduikers van sloten maar ook gemalen en stuwen. Een initiatiefnemer dient bij de uitvoering van de werkzaamheden (vervanging of plaatsing oeververdedigingswerk) te zorgen voor een ongestoorde werking van deze voorzieningen en moet er daarbij voor zorgen dat deze op de juiste wijze worden verwerkt/aangesloten in/aan het oeververdedigingswerk.

Tegengaan van barrièrewerking oeververdedigingen door aanleg fauna uittreedplaatsen (FUP's)¹⁶

Oeververdedigingen kunnen een belangrijk obstakel zijn voor dieren die vanuit het water op het land willen komen. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk dat bij aanleg of vervanging speciale voorzieningen (FUP's) worden getroffen, zodat dieren het water kunnen verlaten. Wanneer een oeververdedigingswerk een lengte heeft van 100 meter of meer, dient per 100 meter 1 FUP te worden aangelegd (meer mag ook).

Er zijn verschillende mogelijkheden die afhankelijk zijn van het type oeververdedigingswerk en de doelgroep (een trappetjesconstructie werkt wel voor watervogels maar niet voor reeën). Een goede FUP houdt rekening met de voor het gebied specifieke doelgroepen.

Voorbeelden van FUP's zijn:

- Bij beschoeiingen: beschoeiingen die tot net onder de waterlijn worden aangelegd of weggedrukt
- Bij damwanden: een opening in de damwand met daarachter een schuin oplopend talud
- Bij kademuren: een trappetjesconstructie.

Beheer en onderhoud FUP's

Degene die onderhoudsplichtig is voor het oeververdedigingswerk is ook verantwoordelijk voor goed onderhoud aan de FUP. Onder goed onderhoud wordt niet alleen het in stand houden van de constructie geschaard maar ook de zorg voor de bereikbaarheid van de FUP. Dat betekent dat de onderhoudsplichtige ook zorgdraagt voor het tijdig verwijderen van blokkerende vegetatie.

5.4.2 Omgang met versnelde afkalving onbeschermdde oever

In deze situatie is er sprake van versnelde afkalving door bijvoorbeeld golfslag/stromend water of door betreding door vee en de initiatiefnemer (aangrenzende eigenaar of waterschap) wil

¹⁶ Een verplichting hiervoor zal in de nieuwe waterschapsverordening worden opgenomen

maatregelen nemen om deze schade tegen te gaan. Met de initiatiefnemer zullen dan de volgende opties in de aangegeven volgorde worden besproken.

Herstel

In de praktijk zal de onderhoudsverantwoordelijke (of degene die de schade heeft) als eerste stap proberen de schade aan de oever te herstellen. Dit o.a. door het optrekken en inzaaien van de oever, het aanbrengen van een verstevigende laag schelpen of graszoden al dan niet in combinatie met het aanbrengen van een tijdelijke beschermingsvoorziening. Wanneer dit niet mogelijk is (achteruitgang is te ver gevorderd), zal – eventueel in overleg met de aanliggende eigenaar - moeten worden bepaald welke maatregelen mogelijk en wenselijk zijn.

Het kan ook zijn dat herstel technisch wel mogelijk is maar – op basis van het beleid van het waterschap of gewijzigde omstandigheden - het niet langer wenselijk is om de bestaande situatie te herstellen. Bijvoorbeeld omdat het waterschap een natuurvriendelijke oever of flauwe oever wil aanleggen.

Aanleg natuurvriendelijke oever/flauwe oever

NVO wel of niet op terrein waterschap

In de meeste gevallen ligt het initiatief voor een NVO bij het waterschap. Het ligt dan voor de hand om de NVO op het terrein van het waterschap aan te leggen en als hiervoor te weinig ruimte is, grond aan te kopen.

Het is echter ook denkbaar dat de aangrenzende eigenaar met verkregen subsidiegelden (bijvoorbeeld Groenblauwe Diensten) een NVO ontwikkelt. In dat geval zal het eigendom bij de aangrenzende eigenaar blijven liggen.

Flauwe oever wel of niet op terrein waterschap

Bij het verflauwen van de oever zal in de regel de insteek van de oever verder landinwaarts komen te liggen. Als het initiatief bij het waterschap ligt, zal eventueel noodzakelijke extra grond worden verworven. Waterschap en aangrenzende eigenaar kunnen echter ook besluiten het talud te verflauwen zonder dat de perceelgrens wordt aangepast.

Om de kans op afkalving te verminderen maar ook vanuit het oogpunt van waterkwaliteit en ecologie streeft het waterschap er naar om natuurvriendelijke oevers aan te leggen en als dat niet kan zogenaamde flauwe oevers (met talud 1:1,5 of flauwer). In deze situatie zal dan ook worden bekeken of de aanleg van een natuurvriendelijke oever/flauwe oever mogelijk en wenselijk is. Vragen hierbij zijn: is de natuurvriendelijke oever/flauwe oever inpasbaar, is het noodzakelijke onderhoud uitvoerbaar, leidt de aanleg tot negatieve neveneffecten, is er budget aanwezig). In de meeste gevallen zal ook de medewerking van de aanliggende eigenaren nodig zijn. Bijvoorbeeld omdat er grond moet worden aangekocht.

Aanleg oeververdedigingswerk

Als blijkt dat een natuurvriendelijke oever of een flauwe oever niet realiseerbaar is, zullen er – in samenspraak met de aangrenzende eigenaar – afspraken moeten worden gemaakt over andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een oeververdedigingswerk.

Ook bij de aanleg van een oeververdedigingswerk is er de wens van het waterschap dat de impact op biodiversiteit, fauna, waterkwaliteit, doorstroomfunctie en waterbergend vermogen zo gering mogelijk is. Om die reden is er een voorkeur voor onderwaterbeschoeiingen, steenbestortingen en lage beschoeiingen boven hoge beschoeiingen.

5.4.3 Omgang met oeververdedigingswerken in het geval van gebiedsinrichting

In deze situatie is het tegengaan van versnelde afkalving niet het doel. De maatregelen zijn gewenst om het gebruik van het aangrenzende terrein mogelijk te maken. In de praktijk speelt dit vooral in bebouwd gebied. Hoewel nog steeds geldt dat het waterschap ook hier een voorkeur heeft voor zo natuurlijk mogelijke oevers (minder oeververdedigingswerken), wil het waterschap ook ruimte geven aan maatschappelijke wensen om de oevers in te richten en te benutten.

Om te voorkomen dat de aanleg van dergelijke grondkerende/perceel beschermende /aanmeer constructies leidt tot een voor het waterschap ongewenste situatie, moet echter wel worden voorkomen dat de doorstroomfunctie en de berging in het geding komen, de waterkwaliteit niet in het geding komt en dat de aanleg leidt tot het bemoeilijken van het door het waterschap uit te voeren onderhoud (zoals maaien en baggeren).

De beoordeling in dit soort situaties is maatwerk. Het waterschap zal in de regel instemmen met de aanleg van een dergelijk oeververdedigingswerk, wanneer ter plekke het doorstroomprofiel door het waterschap als 'voldoende ruim' wordt beoordeeld, er geen bergingsopgave is, de waterkwaliteitsdoelstellingen niet in het geding komen en het plaatsen van het oeververdedigingswerk niet zal leiden tot buitenproportionele meerkosten voor het onderhoud van de watergang waarin het werk wordt aangelegd.

5.4.4 Omgang met vervanging oeververdedigingswerk

In deze situatie is al een oeververdedigingswerk aanwezig en de initiatiefnemer (meestal degene met onderhoudsplicht) wil of moet de constructie vervangen.

Voor de vervanging van een oeververdedigingswerk dat eerder door het waterschap is vergund en waarbij de ligging, vorm, afmeting en/of constructie van het werk niet wijzigt, is in principe geen vergunning op grond van de Waterwet nodig. Ook hier geldt echter dat de voorgenomen vervanging een goed moment is om te bekijken of een alternatieve aanpak – zoals de aanleg van een natuurvriendelijke oever/flauwe oever maar ook een vervanging door een onderwaterbeschoeiing/ steenstortbeschoeiing– mogelijk of wenselijk is.

Voor een gewijzigde afmeting of constructie zal wel een vergunning nodig zijn. Het waterschap zal in het kader van de vergunningaanvraag samen met de initiatiefnemer bekijken of als alternatief de aanleg van een natuurvriendelijke oever/flauwe oever mogelijk of wenselijk is. Wanneer dit niet het geval is, zal het waterschap oordelen dat vervanging is toegestaan, mits wordt voldaan aan de hierboven genoemde algemene uitgangspunten.

5.4.5 Verwijderen oeververdedigingswerken

Het algemene uitgangspunt is dat oeververdedigingswerken die geen functie meer hebben, dienen te worden verwijderd. Na de verwijdering dient de oever in de oorspronkelijke situatie te worden hersteld. Degene bij wie de onderhoudsplicht ligt, is verantwoordelijk voor de verwijdering. Deze dient ook aan te tonen dat de verwijdering geen negatieve effecten heeft op de stabiliteit van de oever en niet leidt tot versnelde afkalving. De initiatiefnemer is verplicht om eventuele noodzakelijke maatregelen te treffen om het risico op versnelde afkalving te minimaliseren. Dat betekent dat bij herstel van de oevers de initiatiefnemer ervoor zorgt dat:

- Het talud niet te steil is (1:1,5 of flauwer)
- De oever voldoende weerstand biedt tegen afkalving (aanwezigheid goed samenhangende grond in combinatie met een intacte vegetatiebedekking)

In bijzondere situaties kan besloten worden bestaande oeververdedigingswerken niet te verwijderen. Zie hiervoor ook hetgeen is opgenomen in paragraaf 5.4.1.

5.4.6 Omgang met projecten in verband met eigen waterstaatkundige opgaven

Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanleg van oeververdedigingswerken voor het behoud van de doorstroomfunctie of de waterkering of om een onderhoudspad te ondersteunen. Ook kan het gaan om de realisatie van een natuurvriendelijke oever in het kader van de KRW-maatregelen. Ook hier geldt dat beoordeeld moet worden of de aanleg leidt tot aantasting van de waterschapfuncties. Zo kan zich de situatie voordoen dat het waterschap vanuit het belang van de waterkwaliteit of de natuur een natuurvriendelijke oever wil aanleggen en dat hiervoor aan de landzijde geen ruimte is, terwijl deze aan de waterzijde wel te vinden is. Het waterschap kan dan besluiten in te stemmen. Bij de afweging zal het waterschap nadrukkelijk de eventuele negatieve gevolgen op de doorstroomfunctie betrekken.

5.4.7 Omgang met projecten in verband met realisatie kunstwerken

Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanleg van bruggen, stuwen, gemalen, inlaat- en uitstroomvoorzieningen en duikers waarbij het noodzakelijk is om maatregelen aan de oevers uit te voeren. Dit enerzijds om de noodzakelijke aansluiting te realiseren en anderzijds om eventuele negatieve gevolgen (verhoogde kans op afkalving) tegen te gaan. Ook hier geldt dat beoordeeld moet worden of de aanleg leidt tot aantasting van de waterschapfuncties. Het waterschap kan dan besluiten in te stemmen. Bij de afweging zal het waterschap nadrukkelijk de eventuele negatieve gevolgen op de doorstroomfunctie betrekken.

5.5 Uitwerking in beslisboom Werkwijze Inrichting oevers

Voor de praktische toepassing van de beleidsuitgangspunten voor de inrichting van oeververdedigingen wordt verwezen naar de in de bijlage “Werkwijze” opgenomen Beslisboom Oeververdedigingswerken. Deze beslisboom is bedoeld als hulpmiddel voor de besluitvorming in concrete situaties.

6 Deel II: Onderhoudsplicht

6.1 Wat wordt hierin geregeld?

In het kader 'onderhoudsplicht' wordt geregeld wie in welke situaties verantwoordelijk is voor het in stand houden van oevers en oeververdedigingswerken. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheid.

Volgens de Keur dient – bij een aanvraag van een vergunning voor een (oeververdedigings)werk – het waterschap ook de onderhoudsplicht aan te wijzen. Dit is een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid. De bevoegdheid om een onderhoudsplichtige en onderhoudsverplichting (= het werk of een deel van een werk waarop de onderhoudsplicht van toepassing is) aan te wijzen vloeit voort uit:

- artikel 78, tweede lid, van de Waterschapwet in samenhang met het eerste lid van deze bepaling;
- artikel 56, eerste lid, van de Waterschapswet; en
- artikel 1, eerste en tweede lid van de Waterschapswet, in samenhang met artikel 4, van het Reglement van het waterschap.

Middels de Keur kan het waterschap daarnaast onderhoudsvoorschriften aan derden opleggen.¹⁷

Daarnaast zal het eigendom van een oever of bij het waterschap of bij de aangrenzende eigenaar liggen. Vanuit het oogpunt van zorgplicht moet de eigenaar (kan zowel waterschap als aangrenzende eigenaar zijn) ervoor zorgen dat een andere partij geen schade lijdt.

6.2 Overwegingen

Voor de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid (aanwijzing onderhoudsplicht) is bepalend wie belang heeft bij een bepaalde functie van het oeververdedigingswerk.

6.2.1 Waterschapbelang oeververdedigingswerk

Het waterschap heeft een publieke taak gericht op de waterhuishoudkundige zorg van zijn beheergebied. Om de taken te kunnen uitvoeren is het van belang dat de aan- en afvoer van water gegarandeerd is, de waterkeringen in stand blijven en primaire watergangen van insteek tot insteek (inclusief de daarin aanwezige (natuurvriendelijke) oevers) in zodanige staat verkeren dat de doorstroming wordt geborgd. Als door afkalving van oevers deze functies worden aangetast, zullen er maatregelen moeten worden genomen om afkalving tegen te gaan. Indien dit leidt tot de aanleg van een oeververdedigingswerk, zal het waterschap hiervoor in beginsel geheel of gedeeltelijk onderhoudsplichtig voor zijn.

Ook bij bestaande oeververdedigingswerken kan deze vraag worden gesteld. Daarbij geldt één kanttekening in afwijking van het onderhavige beleid. Met name in stedelijke gebieden worden oeververdedigingswerken aangelegd voor de gebiedsinrichting van aangrenzende percelen. Deze oeververdedigingen zijn er dus niet in het belang van het watersysteembeheer. In het kader van de vervulling van de maatschappelijk functie van het watersysteem heeft het waterschap of een rechtsvoorganger van het waterschap destijds meegewerkt aan de toestemming voor het aanleggen

¹⁷ Zie ook ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3169.

van het oeververdedigingswerk om bepaalde gebruiksfuncties voor het aangrenzende perceel mogelijk te maken. Een eventuele onderhoudsplicht voor een oeververdedigingswerk kan dan niet zondermeer op grond van het onderhavige beleid op het waterschap afgewenteld worden, wanneer bij het bezwijken van een dergelijk oeververdedigingswerk dit zou leiden tot mogelijke belemmering van de afvoer en/of verkleining van het doorstroomprofiel. Als watersysteembeheerder tracht het waterschap dit juist te voorkomen door aan onderhoudsplichtigen onderhoudsvorschriften op te leggen en daarop te handhaven wanneer deze voorschriften niet worden nagekomen.

Kortom, in die situaties zal bij een nieuwe beoordeling voor bijvoorbeeld de vervanging van het oeververdedigingswerk het waterschapsbelang dat betrekking heeft op de doorstroomfunctie van het oppervlaktewater buiten beschouwing worden gelaten (m.a.w. er volgt ondanks een eventueel krap doorstroomprofiel geen belang voor het waterschap en dus geen gedeelde onderhoudsplicht). Voor situaties waarbij er geen bewijsmiddelen (vergunningen of overeenkomsten) liggen, ligt dit anders. In die situatie zal bij een krap doorstroomprofiel de doorstroomfunctie van het oppervlaktewater wel worden meegenomen (m.a.w. er volgt bij een krap doorstroomprofiel dan wel een belang voor het waterschap bij de instandhouding van het oeververdedigingswerk).

6.2.2 Eigenaarsverantwoordelijkheid

Het waterschap is eigenaar van (nagenoeg) alle primaire watergangen, althans van percelen die zich in meer of minder mate uitstrekken over de primaire watergangen van insteek tot insteek. Het kadastrale eigendom strekt zich vaak uit tot de insteek van het oevertalud, of in het geval van een onderhoudspad, tot aan de rand van dit pad. Als door afkalving van de oever het eigendom van de aangrenzende eigenaar wordt aangetast, kan het waterschap – vanuit haar eigenaarsrol – aansprakelijk worden gesteld voor het herstel van deze schade of om de schade financieel te compenseren.

Deze eigenaarsverantwoordelijkheid (een privaatrechtelijke zorgplicht) geldt niet alleen voor het waterschap (ten opzichte van de aangrenzende eigenaar) maar ook voor de aangrenzende eigenaar (ten opzichte van het waterschap). Het waterschap kan dus ook aangrenzende perceeleigenaren aansprakelijk stellen voor schade aan eigendommen van het waterschap ontstaan door gebruik van aangrenzende percelen.

6.2.3 Belang aangrenzende eigenaar

De aan de watergangen grenzende terreinen worden gebruikt voor een veelheid aan functies. Het gebruik van deze percelen kan leiden tot een zodanige belasting van de oever, dat maatregelen nodig zijn om de stabiliteit van het talud te garanderen. Ook kan het nodig zijn om het perceel te beschermen tegen versnelde afkalving van oevers door stromend water of golfwerking. Het belang van deze maatregelen ligt primair bij de aangrenzende eigenaar (zie ook kader 'Verantwoordelijkheid aangrenzende eigenaar') en deze is in principe dan ook verantwoordelijk voor het treffen van noodzakelijke maatregelen tegen gronduitspoeling.

Zelfs in de situatie waarbij er een onderhoudspad ligt dat in eigendom is van het waterschap kan de aangrenzende eigenaar belang hebben bij de instandhouding van een oeververdedigingswerk. Dit bijvoorbeeld in het geval het oeververdedigingswerk nodig is om de stabiliteit van een naastgelegen bouwwerk of weg te borgen. Dus er kan sprake zijn van meerdere aangrenzende eigenaren die een belang hebben bij de instandhouding van een oeververdedigingswerk. Niet alleen de langs liggende perceel eigenaren, maar dus ook perceel eigenaren die met het gebruik van hun perceel, dat grenst aan een aangrenzend perceel, binnen de invloedssfeer van een oeververdedigingswerk valt, kunnen door het waterschap als onderhoudsplichtige van een oeververdedigingswerk worden aangewezen.

Hierbij moet nog aangetekend worden, dat langs primaire oppervlaktewateren op verschillende locaties het waterschap aangrenzend eigenaar is (ten opzichte van de insteek) waarbij het aangrenzend perceel gebruikt wordt voor het onderhoud van de watergang. In die gevallen waar het waterschap als aangrenzend eigenaar de grond gebruikt voor het onderhoud van de watergang is het waterschap als belanghebbende bij de functie van het oeververdedigingswerk om die grond te keren en dus als aangrenzend eigenaar onderhoudsplichtige van een oeververdedigingswerk. Daar waar het kadastrale perceel van het waterschap waar de watergang ligt tot over de insteek is begrensd, zal het waterschap echter in veel gevallen geen gebruiker zijn van het stukje 'restgroen' van het deel van het perceel dat tot aan de insteek ligt. Het waterschap wordt dan niet als aangrenzend eigenaar beschouwd die een belang heeft bij de instandhouding van een oeververdedigingswerk om het stukje restgroen in stand te houden.

Afstandscriterium aangrenzende eigenaar/belanghebbende

De eigenaar van een direct aan de watergang grenzend perceel wordt in de regel als aangrenzende eigenaar aangemerkt. Het kan echter zijn dat ook de eigenaar van een verder verwijderd perceel belang heeft bij de instandhouding van het oeververdedigingswerk. Immers in situaties met een grotere bovenbelasting (zwaardere bouwwerken, wegen en andere voorzieningen) in combinatie met een groter hoogteverschil tussen maaiveld en waterpeil, zal de betreffende eigenaar een groter belang hebben bij een oeververdedigingswerk dan in situaties zonder bovenbelasting en een klein hoogteverschil.

Om die reden zal – bij de beoordeling van de onderhoudsplicht - de eigenaar van een perceel die op grond van bovenstaande overwegingen belanghebbende is bij het oeververdedigingswerk, als aangrenzende eigenaar worden beschouwd.

Ook voor andere activiteiten, zoals het aanmeren van vaartuigen, kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om in de oeverzone voorzieningen aan te leggen, zoals kademuren en steigers. Ook voor deze constructies geldt dat het in hoofdzaak het belang dient van de initiatiefnemer (veelal aangrenzende eigenaar maar soms ook derden of het waterschap zelf). De initiatiefnemer is dan ook verantwoordelijk voor het treffen van noodzakelijke maatregelen.

Een specifieke categorie belanghebbende is de eigenaar van een in of in de directe omgeving van de watergang aanwezig kunstwerk (zoals: bruggen, stuwen, gemalen, inlaat- en uitstroomvoorzieningen en duikers). Zie hiervoor ook paragrafen 4.4.3 en 5.4.7.

6.2.4 Gedeeld belang

In de praktijk komt het voor dat een oeververdedigingswerk meerdere belangen dient. Zo kan bijvoorbeeld een oeververdedigingswerk ervoor zorgen dat **en** het doorstroomprofiel is geborgd **en** de waterkering in stand blijft **en** de grond van een steil talud wordt gekeerd. Ook in het geval een oeververdedigingswerk er staat in het belang van de instandhouding van een kunstwerk, kan er sprake zijn van medebelang van één of meerdere van bovenstaande aspecten. Als er sprake is van zowel een belang voor het waterschap als een belang voor de aangrenzende eigenaar als een belang van de eigenaar van het kunstwerk, is er een gedeeld belang bij de instandhouding van het oeververdedigingswerk en geldt dus ook een gedeelde onderhoudsverantwoordelijkheid.

Samengevat:

- In de situatie van een onbeschermd oever vindt geen aanwijzing onderhoudsplicht van een oeververdedigingswerk plaats (er is immers geen werk). Het waterschap is vanuit de Keur onderhoudsplichtige van de hoofdwaterring van insteek tot insteek. Eigenaren van oevers en aangrenzende percelen moeten in het kader van de privaatrechtelijke zorgplicht voorkomen dat afkalving leidt tot schade.

- In de situatie dat een oeververdedigingswerk alleen een functie heeft vanuit het belang van het waterschap en er dus geen belang is voor de aangrenzende eigenaar, is het waterschap 100% onderhoudsplichtig.
- In de situatie dat een oeververdedigingswerk alleen een functie heeft vanuit het belang van de aangrenzende eigenaar en er dus geen belang is voor het waterschap, is de aangrenzende eigenaar 100% onderhoudsplichtig.
- In de situatie dat een oeververdedigingswerk zowel een functie heeft vanuit het belang van de aangrenzende eigenaar als vanuit het belang van het waterschap, zijn beide onderhoudsplichtig. De onderhoudsplicht wordt verdeeld naar rato van het belang. Zie onderstaande tabel.

Tabel. Overzicht verdeling onderhoudsverantwoordelijkheid (2 belanghebbenden: waterschap en Aangrenzende eigenaar)

Waterschap	Aangrenzende eigenaar	Toelichting met betrekking tot de situatie	Voorbeelden (niet limitatie)
0%	100%	Er is geen direct waterschapbelang	gebiedsontwikkeling met haven langs ruime watergang met voorheen flauwe oevers
25%	75%	Het waterschapbelang is duidelijk ondergeschikt ten opzichte van het belang van de aanliggende eigenaar	er staat/komt een damwand ten behoeve van gebiedsontwikkeling en ter bescherming waterfunctie volstaat paalschotvoorziening
50%	50%	Het belang van het waterschap en aanliggende eigenaar is gelijkwaardig	er staat/komt een lage damwand die zowel nodig is ter ondersteuning wegtalud als bescherming doorstroomprofiel
75%	25%	Het belang van de aanliggende eigenaar is duidelijk ondergeschikt aan het waterschapbelang	damwand is nodig om doorstroomprofiel te garanderen en dit leidt tot door aanliggende eigenaar gewenste extra gebruiksruimte
100%	0%	Er is geen direct belang van de aanliggende eigenaar	damwand is nodig om doorstroomprofiel te garanderen en de constructie levert voor de aanliggende eigenaar geen voordeel op

NB! Bovenstaande tabel gaat uit van een verdeling tussen waterschap en aangrenzende eigenaar. In het geval van één of meerdere andere belanghebbenden (bijvoorbeeld de eigenaar van een kunstwerk) wordt de verdeling op een vergelijkbare wijze vastgesteld.

6.3 Uitwerking in beslisboom Werkwijze Onderhoudsplicht

Voor de praktische toepassing van de beleidsuitgangspunten voor de bepaling van de onderhoudsplicht wordt verwezen naar de in de bijlage "Werkwijze" opgenomen Beslisboom Oeververdedigingswerken. Deze beslisboom is bedoeld als hulpmiddel voor de besluitvorming in concrete situaties.

7 Deel III: Kostentoedeling

7.1 Wat wordt hierin geregeld?

In het kader 'kostentoedeling' wordt geregeld wat tot de onderhoudsverantwoordelijkheid hoort en hoe – in het geval van gedeelde onderhoudsverantwoordelijkheid – de kosten van herstel, vervanging of verwijdering worden verdeeld tussen waterschap en aangrenzende eigenaar of eigenaren. Ook wordt ingegaan op de financiële consequenties van de overdracht van oeververdedigingswerken na wijziging van de onderhoudsplicht.

Daarnaast wordt in dit kader de relatie beschreven met bijdragen vanuit het oogpunt van schadevergoeding en nadeelcompensatie.

7.2 Verantwoordelijkheid onderhoudsplichtige

7.2.1 Bestaande onderhoudsverantwoordelijke

Bij deze verantwoordelijkheid hoort dat de onderhoudsplichtige ervoor zorgt dat het werk (hier oeververdedigingswerk) in een goede staat van onderhoud verkeert. Bij het in gebreke blijven (bijvoorbeeld bij achterstallig onderhoud) kan – in het uiterste geval - het waterschap middels handhaving de onderhoudsplichtige ertoe dwingen noodzakelijke maatregelen te nemen.

Gedeelde onderhoudsplicht

In de toekomst zal het vaker voorkomen dat er 2 (of in uitzonderlijke gevallen 3 of meer) partijen als onderhoudsplichtige zijn aangewezen. In deze situatie zijn partijen gezamenlijk maar ook ieder op zich verantwoordelijk voor het in goede staat houden van het oeververdedigingswerk. Het waterschap kan – indien dit noodzakelijk wordt geacht - partijen dwingen om maatregelen te nemen.

7.2.2 Overdracht onderhoudsverantwoordelijkheid

Hoewel het uitgangspunt is dat bestaande vergunningen in het kader van de actualisatie van de onderhoudslegger worden gerespecteerd, kan het voorkomen dat de onderhoudsplicht van de ene partij naar de andere partij gaat¹⁸. In dat geval mag de 'ontvangende' partij ervan uitgaan dat het oeververdedigingswerk in goede staat van onderhoud verkeert. In het geval het oeververdedigingswerk niet in goede staat verkeert, zal de onderhoudsplicht pas kunnen worden overgedragen, nadat het oeververdedigingswerk in goede staat is gebracht of nadat partijen hier afspraken over hebben gemaakt. Dit geldt ook voor de situatie dat de onderhoudsplicht van één partij naar gedeelde onderhoudsplicht gaat of andersom.

Daarnaast kan de onderhoudsverantwoordelijkheid ook overgaan door rechtsopvolging. Hiermee wordt bedoeld dat een aangrenzend eigenaar en onderhoudsplichtige van een oeververdedigingswerk zijn perceel in eigendom overdraagt (levert) aan een ander. Een nieuwe eigenaar ontvangt dan van rechtswege de onderhoudsplicht of een gedeeltelijke onderhoudsplicht van het oeververdedigingswerk. Partijen dienen onderling hierover afspraken te maken en het waterschap over de rechtsopvolging te informeren.

¹⁸ Met overdracht wordt bedoeld dat de gehele of gedeelde onderhoudsplicht wijzigt van aangrenzende eigenaar naar waterschap of andersom.

7.2.3 Onderhoudsverantwoordelijkheid onbekend

Wanneer voorafgaande aan de procedure voor het vaststellen van de onderhoudsplicht de onderhoudsplicht niet bekend is, is er geen partij die een onderhoudsplicht overdraagt. Er is echter wel een belanghebbende (de partij die de onderhoudsplicht gaat krijgen). Vanuit de gedachte dat de belanghebbende – misschien al lange tijd – heeft geprofiteerd van het oeververdedigingswerk, is het denkbaar dat deze partij de kosten gaat dragen voor het in goede staat van onderhoud brengen van het oeververdedigingswerk.

7.3 Kostendeling bij gedeelde onderhoudsplicht

7.3.1 Regulier (levensduur verlengend) onderhoud

Een oeververdedigingswerk zal na plaatsing regelmatig onderhoud nodig hebben. Wat er nodig is en hoe vaak, hangt af van de constructie en lokale omstandigheden. Denk hierbij aan vervanging van geotextiel¹⁹, het vervangen of rechtzetten van wijkende damplanken, het voegen van metselwerk, etc. Uitgangspunt hierbij is dat partijen hier naar rato aan bijdragen. Dus als de verdeling van de onderhoudsplicht waterschap – aangrenzende eigenaar 75% - 25% is, dragen beide partijen in die percentages bij.

7.3.2 Nieuwe of sterk gewijzigde aanleg oeververdedigingswerk

In deze situatie is er geen onderhoudsplicht vastgesteld (nieuw oeververdedigingswerk) of is de bestaande verdeling van de onderhoudsplicht niet bruikbaar (sterk gewijzigd oeververdedigingswerk) om de kosten te verdelen. Partijen zullen dan in onderling overleg afspraken moeten maken over welke constructie nodig is.

Partijen zijn in deze situatie vrij om in onderling overleg tot een toedeling van de kosten te komen. Als hulpmiddel voor een toedeling kan onderstaande aanpak worden toegepast.

Stel vast wie de initiatiefnemer is

Als er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, zal moeten worden bepaald wie de trekker is van het project en op welke wijze de kosten worden verdeeld. Afhankelijk van de situatie zal de partij met het grootste belang bij de aanleg, het herstel of de vervanging van het oeververdedigingswerk de initiatiefnemer zijn. Dit hoeft overigens niet. Er zijn immers ook situaties denkbaar dat het waterschap – hoewel het waterschapsbelang ondergeschikt is – toch het initiatief neemt. Bijvoorbeeld: het waterschap combineert de aanleg, het herstel of de vervanging van het oeververdedigingswerk met andere werkzaamheden, zoals baggeren, de vervanging van een riool overstort, etc. Andersom is dit ook mogelijk. Ook is het denkbaar dat beide partijen in gezamenlijkheid het initiatief nemen.

De vraag of een oeververdedigingswerk in hoofdzaak bedoeld is ter bescherming van het aangrenzend perceel of (tevens)ter bescherming van de belangen van het waterschap, laat zich het meest eenvoudig beantwoorden door voor beide gevallen apart vast te stellen welke constructie nodig is. Wanneer voor de bescherming van het perceel een zwaardere constructie nodig is dan voor het beschermen van de belangen van het waterschap, kan worden gesteld dat de constructie (oeververdedigingswerk) in hoofdzaak het belang dient van de aangrenzende eigenaar. Dit geldt andersom ook.

¹⁹ Geotextiel is doorlaatbaar textiel dat gebruikt wordt in combinatie met andere materialen bij vooral water- en wegebouwkundige toepassingen. Bij oeververdedigingen heeft het vooral de functie om te voorkomen dat de achterliggende grond uitspoelt.

Bepaal het aandeel in de kosten van de constructie

Voor de constructie van het oeververdedigingswerk moet worden bepaald wat het aandeel in de kosten is voor het waterschap en welk deel voor de aangrenzende eigenaar.

Uitgangspunt is dat iedere partij bijdraagt op basis van het profijt dat deze heeft van de gekozen constructie. Om duidelijk te maken hoe dit kan plaatsvinden, is voor twee voorbeeldsituaties een indicatieve berekening uitgevoerd. In de voorbeelden is geen rekening gehouden met inflatie en het rente-effect.

Voorbeeld 1: vervangen houten damwand door stalen damwand i.v.m. gebiedsontwikkeling terrein aangrenzende eigenaar

In deze situatie is sprake van een houten damwand die de oever beschermt tegen afkalving. De damwand heeft een beperkte restlevensduur en zal moeten worden vervangen. Vanwege een krap doorstroomprofiel heeft het waterschap belang bij de instandhouding en de noodzakelijke vervanging. Tegelijkertijd staat de damwand er ook in het belang van de aangrenzende eigenaar die zijn terrein tot aan de damwand kan gebruiken. In de huidige situatie hebben beide partijen een gelijk belang (50-50%). De aangrenzende eigenaar heeft de voorkeur voor een zwaardere constructie omdat hij het terrein zwaarder wil gaan belasten. Het waterschap wil daar wel aan meewerken.

De vraag is dan hoe de kosten worden verdeeld. Vanuit het oogpunt van het waterschap zou wederom kunnen worden volstaan met een houten damwand. Deze is immers aanmerkelijk goedkoper dan een stalen damwand. Het lijkt dan ook redelijk en billijk dat in dit geval de aangrenzende eigenaar de meerkosten voor zijn rekening neemt. Door een vergelijking te maken van de kosten van vervanging door een houten damwand versus de vervanging door een stalen damwand wordt duidelijk gemaakt wat het verschil is en wat dus de extra kosten voor de aangrenzende eigenaar zijn. Bij de berekening moet overigens nog wel rekening worden gehouden met de langere levensduur (60 jaar voor een stalen tegen 30 jaar voor een houten damwand).

Calculatie kostenverdeling voorbeeld 1			
<u>Vervanging door houten damwand</u>			
<i>lengte in meters</i>			20
<i>kosten/meter</i>	€	650	
	€	13.000	
aandeel waterschap	€	6.500	50%
aandeel aangrenzende eigenaar	€	6.500	50%
<u>Vervanging door stalen damwand</u>			
<i>lengte in meters</i>			20
<i>kosten/meter</i>	€	2.500	
	€	50.000	
			<u>Voordeel waterschap</u>
		- houten damwand jaar 0-30	€ 6.500
		- houten damwand jaar 30-60	€ 6.500
			€ 13.000
<u>Kostenverdeling stalen damwand</u>			
aandeel waterschap	€	13.000	
aandeel aangrenzende eigenaar	€	37.000	
	€	50.000	
NB. De kosten zijn inclusief de sloopkosten			

Voorbeeld 2: vervangen houten damwand door stalen damwand i.v.m. verdiepen vaargeul

In deze situatie is sprake van een houten damwand die de oever beschermt tegen afkalving. De damwand heeft een beperkte restlevensduur en zal moeten worden vervangen. Vanwege een krap

doorstroomprofiel heeft het waterschap belang bij de instandhouding en de noodzakelijke vervanging. Tegelijkertijd staat de damwand er ook in het belang van de aangrenzende eigenaar die zijn terrein tot aan de damwand kan gebruiken. In de huidige situatie hebben beide partijen een gelijk belang (50-50%). In de nieuwe situatie wil het waterschap een zwaardere constructie om de vaargeul te kunnen verdiepen.

De vraag is dan hoe de kosten worden verdeeld. Vanuit het oogpunt van de aangrenzende eigenaar zou wederom kunnen worden volstaan met een houten damwand. Deze is immers aanmerkelijk goedkoper dan een stalen damwand. Het lijkt dan ook redelijk en billijk dat in dit geval het waterschap de meerkosten voor zijn rekening neemt. De extra kosten voor het waterschap worden op eenzelfde wijze als in voorbeeld 1 bepaald.

Calculatie kostenverdeling voorbeeld 2			
<u>Vervanging door houten damwand</u>			
<i>lengte in meters</i>			20
<i>kosten/meter</i>	€		650
	€		13.000
aandeel waterschap	€	6.500	50%
aandeel aangrenzende eigenaar	€	6.500	50%
<u>Vervanging door stalen damwand</u>			
<i>lengte in meters</i>			20
<i>kosten/meter</i>	€		2.500
	€		50.000
<u>Voordeel aangrenzende eigenaar</u>			
		- houten damwand jaar 0-30	€ 6.500
		- houten damwand jaar 30-60	€ 6.500
			€ 13.000
<u>Kostenverdeling stalen damwand</u>			
aandeel aangrenzende eigenaar	€	13.000	
aandeel waterschap	€	37.000	
	€	50.000	
NB. De kosten zijn inclusief de sloopkosten			

7.4 Bijdragen buiten onderhoudsverantwoordelijkheid

Er kunnen ook andere redenen zijn voor het waterschap om bij te dragen aan de aanleg of vervanging van oeververdedigingswerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om schades die voortkomen uit door het waterschap genomen maatregelen (publieke taak) of door het handelen van het waterschap als private partij.

7.4.1 Vergoeding schade vanwege publieke taakuitvoering (nadeelcompensatie)

Voor de uitvoering van de publieke taken in het kader van het watersysteembeheer is het soms nodig dat het waterschap maatregelen treft, zoals peilwijzigingen, uitbreiden bemalingscapaciteit, afsluiten watergangen, etc. Deze maatregelen kunnen in sommige gevallen leiden tot nadelige effecten voor een aangrenzende eigenaar. Denk hierbij aan het eerder vervangen van oeververdedigingswerken, noodzaak voor aanleg van oeververdedigingswerken door hogere stroomsnelheden, etc. Als deze effecten zijn toe te schrijven aan de door het waterschap genomen maatregelen, kan de aangrenzende eigenaar een beroep doen op vergoeding van de kosten in het kader van nadeelcompensatie. Het waterschap kent hiervoor de *Nadeelcompensatieverordening waterschap Noorderzijlvest 2019*. Voor de beoordeling van een verzoek om nadeelcompensatie kan het dagelijks bestuur van het waterschap gebruik maken van een externe adviescommissie. Deze houdt bij de beoordeling van een verzoek rekening met zaken als restlevensduur (hoe ouder hoe minder vergoed

wordt), de eigen verantwoordelijkheid (wat heeft de aangrenzende eigenaar gedaan/nagelaten) en een aanvaardbaar maatschappelijk en/of bedrijfsrisico (bepaalde risico's horen bij het leven).

7.4.2 Voorkomen en vergoeden schade vanuit eigenaarschap

In sommige situaties is het waterschap ook als private partij aan te spreken voor optredende schade. Een voorbeeld hiervan is dat het waterschap als gevolg van onderhoudswerkzaamheden schade toebrengt aan het aangrenzend perceel of aan eigendommen van een aangrenzend perceeleigenaar.

Voorkomen schade vanuit eigenaarschap (bijdrage)

Het waterschap heeft – ingeval het waterschap eigenaar is van de oever – de verplichting om te voorkomen dat de aangrenzende eigenaar schade lijdt door gebrekkig of nalatig onderhoud of het niet handhaven van illegale situaties. In plaats van het betalen van een schadevergoeding kan het waterschap ook een bijdrage leveren aan een te plaatsen oeververdedigingswerk. Daarmee zou de schade in natura worden vergoed.

De voorwaarde zal dan wel zijn dat de aangrenzende eigenaar de (in onderdeel B van de werkwijze te bepalen) onderhoudsverantwoordelijkheid krijgt toebedeeld. Het waterschap zal hierbij o.a. rekening houden met de onderhoudsstaat, de oorzaken voor de afkalving en de mate en de wijze van het gebruik van de aangrenzende percelen. Dit in verband met de verplichting die aangrenzende eigenaren hebben om te voorkomen dat ze schade aanrichten aan eigendommen van derden, in dit geval het waterschap (ingeval de watergang eigendom is van het waterschap). Ook zal rekening worden gehouden met de mate waarin de aangrenzende eigenaar wil meewerken aan een oplossing (lees: aanleg natuurvriendelijke oever of flauwe oever).

Vergoeden van schade

Het staat de gedupeerde partij ook vrij om eventuele schade te claimen bij het waterschap.

7.4.3 Geen effect op onderhoudsplicht

Het feit dat het waterschap een bijdrage geeft op basis van nadeelcompensatie of als schadevergoeding, betekent niet dat het waterschap daarmee ook onderhoudsverantwoordelijk wordt. De onderhoudsverantwoordelijkheid wordt immers bepaald op basis van het belang bij de functie en daarmee de instandhouding van het werk.

8 Implementatie beleidskader

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, is het beleidskader in eerste instantie bedoeld als een hulpmiddel bij besluitvorming op het gebied van vergunningverlening²⁰. Het beleidskader zal echter ook worden toegepast bij de legalisatie van bestaande oeververdedigingswerken en het vaststellen van aanwijzingsbesluiten onderhoudsplicht en bij het opstellen en uitvoeren van het meerjaren onderhoudsplan.

8.1 Vergunningverlening en actualisatie onderhoudslegger

Nieuwe situaties

Het nieuwe beleid is direct van toepassing bij nieuwe gevallen of situaties, dat wil zeggen bij een aanvraag om een nieuwe vergunning of de wijziging van een bestaand besluit.

Legalisatie bestaande oeververdediging

Het nieuwe beleid is ook van toepassing bij de legalisering van bestaande oeververdedigingswerken, dat wil zeggen oeververdedigingswerken die in het verleden niet zijn vergund of oeververdedigingswerken die wel zijn vergund maar waarbij de onderhoudsplicht niet expliciet is vastgelegd.

Voor alle situaties waarbij de onderhoudsplicht niet bekend is, moet deze alsnog worden vastgesteld. Het initiatief voor deze legalisatie zal in principe bij het waterschap liggen. Het waterschap pakt deze legalisatie in het kader van de actualisatie van de onderhoudslegger op projectmatige wijze en per gebied aan, waardoor het meerdere jaren kan duren voordat alle onderhoudsplichten zijn vastgelegd.

Ook buiten de hierboven genoemde projectmatige aanpak zullen er situaties zijn waarbij er tussentijds behoefte is om een oeververdedigingswerk te legaliseren. Het initiatief hiervoor kan zowel bij het waterschap als bij de aangrenzende eigenaar liggen.

Wijziging bestaande onderhoudsplicht

Bestaande vergunningen/besluiten projectplannen Waterwet blijven in principe ongewijzigd. Bij toekomstige vervanging of herstel zal de onderhoudsplicht echter opnieuw en conform het dan geldende beleid worden vastgesteld (met mogelijke uitzondering van de oeververdedigingswerken die in het verleden enkel zijn toegestaan middels vergunning of overeenkomst voor de inrichting van het aangrenzend perceel). In de praktijk zullen de oude en de nieuwe onderhoudsplichtige afspraken maken over de vervanging of het herstel van het oeververdedigingswerk en de overdracht van de onderhoudsplicht. Uitgangspunt bij de overdracht is dat het oeververdedigingswerk in goede staat van onderhoud verkeert dan wel dat er afspraken zijn gemaakt over een financiële bijdrage.

Partijen kunnen hierbij ook besluiten tot een andere oplossing (bijvoorbeeld verwijdering van het oeververdedigingswerk in combinatie met herstel oorspronkelijke oever, aanleg van een flauwe oever of natuurvriendelijke oever).

²⁰ Wanneer het waterschap zelf een project uitvoert, zal een zogenaamd projectplan Waterwet worden opgesteld. Net als bij vergunningen wordt het projectplan getoetst aan de hiervoor geldende beleid en regelgeving. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal voor deze activiteit een vergunning eigen dienst benodigd zijn of een projectbesluit.

Het kan zijn dat partijen niet tot overeenstemming kunnen komen over de overdracht van het oeververdedigingswerk. De mogelijke vervolgstappen zijn hieronder uitgewerkt/toegelicht.

Van waterschap naar aangrenzende eigenaar

Het waterschap zal altijd eerst kijken of het mogelijk is het oeververdedigingswerk te verwijderen. In de praktijk wordt er ook wel eens voor gekozen het oeververdedigingswerk weg te drukken tot onder de waterlijn. Wanneer beide opties (technisch) niet mogelijk zijn, zal het waterschap geen verdere acties ondernemen.

Van aangrenzende eigenaar naar waterschap

Het uitgangspunt van het waterschap is, dat in deze situaties de onderhoudsplicht altijd zal worden overgenomen. Wel zal het over te nemen oeververdedigingswerk in een voldoende goede staat van onderhoud moeten verkeren.

Ook hier geldt dat er situaties zullen zijn waarbij er behoefte is om de onderhoudsplicht tussentijds te wijzigen. Het initiatief hiervoor kan zowel bij het waterschap als de aangrenzende eigenaar liggen.

8.2 Meerjaren onderhoudsplan

Het beleid zal ook worden toegepast bij het opstellen en uitvoeren van het meerjaren onderhoudsplan. Op basis van het beleid zal worden vastgesteld voor welke oeververdedigingen het waterschap verantwoordelijk is. De werkwijze voor de inrichting van oevers is daarbij leidend voor de keuzes die worden gemaakt bij de verdere uitwerking van de uitvoeringsplannen.