HOOGHEEMRAADSCHAP
DE STICHTSE RIJNLANDEN

Onderwerp: Bevestiging aanpak Strategienota grondverwerving Sterke Lekdijk
Datum AB-vergadering: 13-5-2020
Registratienummer: 1646282-v2

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

> te bevestigen dat de Strategienota grondverwerving Sterke Lekdijk (DM1314067-v8), vastgesteld door het college in zijn vergadering van 20 maart 2018 en gewijzigd in zijn vergadering van 28 april 2020, met de aanpak zoals eveneens besproken in zijn vergadering van 28 april 2020 en nader is toegelicht in onderhavig bestuursvoorstel (DM1646282), gehanteerd blijft worden als uitvoeringskader voor de grondverwerving, ter uitvoering van het kredietbesluit van het AB d.d.16 mei 2018.

Toelichting

Bij de versterking van de Lekdijk moet een besluit worden genomen over de grondstrategie. Hoe we omgaan met grond en eigendom van mensen, is een gevoelig onderwerp.

Het belang van waterveiligheid voor de inwoners en ondernemers van het Hoogheemraadschap is groot. Voor de huidige en toekomstige versteking van de Lekdijk; het beheer en onderhoud & het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen kiest het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden voor de meeste rechtszekerheid en gaat de benodigde grond verwerven. Deze grondstrategie roept veel vragen en emoties op bij de inwoners en ondernemers aan de Lekdijk: zij zien wel de noodzaak voor de dijkversterking en willen daar aan meewerken, maar willen de grond in bezit houden en daar zelf het beheer en onderhoud voor doen. Het projectteam en de portefeuillehouders zijn met bewoners en ondernemers in gesprek geweest op bewonersavonden, via website en (nieuws)brieven en via een gesprek met het bewoners initiatief. We snappen dat bewoners en ondernemers ook de meeste zekerheid zoeken voor hun gebruik, in woon- en werksituatie, van de gronden aan de Lekdijk.

Het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden wil met begrip en maatwerk de grondstrategie Lekdijk ter hand nemen.

Op 16 april 2020 is het voorgenomen besluit van het college van D&H ter verbetering/verduidelijking van de grondverwervingsstrategie van de Sterke Lekdijk ter consultatie aan de commissie SKK voorgelegd. De spreekrechtgebruikers bij dit agendapunt in deze commissie hebben onder andere benadrukt dat de impact op particuliere en zakelijke eigenaren groot is, dat zij de participatie rondom de grondstrategie Lekdijk als onvoldoende ervaren en dat er onvoldoende is gekeken naar alternatieven.
De commissieleden hebben hun begrip geuit voor de situatie van de aanwonenden en ondernemers en hebben daarom enkele aandachtspunten meegegeven aan het college, zoals het streven naar een minnelijke verwerving van grond, het verbeteren van de communicatie en het kijken naar alternatieven. Het college heeft nogmaals goed geluisterd naar wat bewoners, ondernemers en commissieleden belangrijk vinden. De noodzaak van de grondverwerving en de mogelijkheid daarmee afspraken over schadeloosstelling te kunnen maken, maar ook de onteigeningstitel die daarbij wordt gehanteerd leidt tot onbegrip.

Verder zijn er zorgen over het (langjarig) gebruik en het beheer en onderhoud, ook bij de 5 meter strook. Het college begrijpt ook de belangen en zorgen die er leven, op deze gevoelige onderwerpen die bewoners en ondernemers raken, en ziet een aantal mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen. Zo willen we langdurige maatwerkafspraken maken over het gebruik van de grond, zodat bedrijfsvoering en woongenot zo veel mogelijk in stand blijven. We gaan die gesprekken in met een houding om te kijken wat er wél mogelijk is om de belangen van de inwoners en ondernemers, daar goed afspraken te maken en dus minnelijk de grond te verwerven. Alle informatie uit de consultatie heeft geleid tot onderhavig voorstel. Met het vertrouwen van het algemeen bestuur in de uitwerking van de strategie, kan het projectteam, uiteraard onder verantwoordelijkheid van het college, in gesprek gaan met eigenaren om ruimte te zoeken en maatwerk te leveren, afgestemd op de individuele belangen van bewoners en ondernemers

Algemeen

In 2011 heeft het Algemeen Bestuur ingestemd met het grondbeleid[1], waaronder het beleid rond eigendommen. Daarmee is 'het verwerven van de primaire waterkering in eigendom' vastgelegd.
Het college heeft op 23 augustus 2016, na consultatie van de commissie SKK[2], de Kadernota grondzaken en vastgoed 2015-2020 vastgesteld dat een uitwerking vormt van de Nota Grondbeleid 2011-2015.
Vervolgens heeft het college op 20 maart 2018 de Strategienota grondverwerving Sterke Lekdijk vastgesteld. Deze strategienota is een uitwerking van de bovengenoemde Kadernota voor de Sterke Lekdijk. De inhoud van deze strategienota vormde mede de basis voor de hoogte van het krediet dat door het algemeen bestuur beschikbaar is gesteld op 16 mei 2018 en is daarom destijds ook als bijlage bij het kredietvoorstel gevoegd. In het kredietbesluit is dan ook expliciet opgenomen dat het AB ermee instemt dat de, door het college vastgestelde strategienota, als uitvoeringskader wordt gehanteerd voor de grondverwerving ter uitvoering van deze kredietverstrekking.
Onlangs is gebleken dat het afwegingskader dat deel uitmaakt van die strategienota een onduidelijkheid in het stroomschema bevat. Deze onduidelijkheid dient te worden weggenomen voordat de fase van actieve grondverwerving gaat starten. Hierover heeft het college 17 maart 2020 een voorgenomen besluit genomen.

Omdat het college het van groot belang vindt, de input uit de consultatie mee te nemen, is aanvullend dit voorstel gemaakt. Hierin willen we inhoudelijk duiden waarom het van belang is om vooraf positie te bepalen inzake grondverwerving, wat het belang van grondverwerving is, op welke wijze het waterschap om wil gaan met het verwerven van de 5m beheerstrook, en hoe HDSR aankijkt tegen het toekomstig gebruik van deze gronden. Voorts geven wij aan hoe de grondverwerving wordt aangepakt.

Inhoudelijke duiding

Een onderbouwde keuze **vooraf** bij actieve grondverwerving**,** is noodzakelijk.
Het 'laatste redmiddel-instrument' voor het realiseren van (beleids)doelen van de overheid (in casu het waterschap) in dit verband, het onteigeningsbesluit, kan alleen worden ingezet als vantevoren is vastgelegd dat de overheid die gronden nodig heeft en vooral ook waarom de overheid die gronden nodig heeft voor het realiseren van een bepaald vastgesteld doel.

[1] Nota Grondbeleid 2011-2015
[2] 16 juni 2016

Als dat niet aan de voorkant duidelijk is gemaakt, kan het instrument later niet meer worden ingezet.

Onteigening is bijzonder ingrijpend en omdat het zo ingrijpend is, moet het 'waarom' ervan in relatie met dat te realiseren doel dus aan de voorkant gemotiveerd worden vastgelegd, zodat het ook door de Kroon kan worden getoetst bij de goedkeuring van een concreet onteigeningsbesluit van het AB (naast andere toetsingspunten, zoals het voldoende serieus hebben onderhandeld om er minnelijk uit te komen). Dit aspect komt ook steeds expliciet terug in de externe juridische adviezen die het waterschap heeft ontvangen (bijlage 2).

Hoe tegenstrijdig het waarschijnlijk ook klinkt voor de grondeigenaren die ermee worden geconfronteerd, de rechtszekerheid brengt met zich mee dat aan de voorkant expliciet duidelijkheid moet worden verschaft over het feit dat het waterschap zich de eigendomsverkrijging ten doel stelt van de daartoe aangewezen gronden en dat dit niet iets is wat zich gaandeweg het proces ontwikkelt en alsdan, afhankelijk van de situatie van dat moment, nog wel nader kan worden ingevuld. Onteigenen is in die zin een ultiem middel om een doel te kunnen realiseren, in het geval het waterschap het in eigendom verkrijgen van bepaalde grondstroken ter realisering van dat doel noodzakelijk acht en vooraf ook goed heeft vastgelegd waarom het zich dat ten doel stelt.

<u>Nut en noodzaak</u>

- Het waterschap is verantwoordelijk voor het borgen van de waterveiligheid. Het beleid van het waterschap is niet alleen gericht op de komende dijkversterking en het huidige beheer en onderhoud, maar ook om dit op de lange termijn te borgen. Dit is geen waterschapsbelang maar een zwaarwegend maatschappelijk belang.
- Het belang van waterveiligheid neemt toe onder druk van klimaatverandering en ruimtelijke ontwikkelingen. De belasting wordt zwaarder en de te beschermen waarde wordt groter. Dit uit zich in de, in 2017 verhoogde, normen voor de waterveiligheid voor de Lekdijk. We moeten rekening houden met klimaatverandering en extremer weer (waardoor ook extremere rivierafvoeren) die ook in de toekomst tot nieuwe veiligheidsnormen leiden.
- Nieuwe rekentechnieken hebben geleid tot nieuwe inzichten waarmee het belang van (het beheer van) het binnentalud is toegenomen (afschuiving en piping). Eerder werd voor waterveiligheid gefocust op het buitentalud (erosiebestendigheid en beperkte waterdoorlatendheid) en de kruin (hoogte en erosiebestendigheid). Nu wordt ook het binnentalud zwaarder belast en is de toestand van het binnentalud een belangrijk onderdeel van de sterkte van de dijk en krijgt dat talud daarom meer aandacht bij beheer en onderhoud. Speciaal aandachtpunt is de gevoeligheid van een eventueel knikpunt onderaan het talud.
- Eigendomsrecht is de meest adequate en rechtszekere bescherming die je aan deze beheerstaak kunt geven. Je bent als waterschap meer sturend in de ontwikkelingen, beheer en onderhoud en je kunt ongewenste ontwikkelingen tegengaan.
- Zonder een heldere uitspraak van HDSR dat we, gemotiveerd, (een deel van) het dijklichaam in eigendom willen verwerven, is het later niet meer mogelijk om het wettelijke onteigeningsinstrument in te zetten in de gevallen dat je er niet uit kunt komen via gesprekken om door minnelijke verwerving tot een overeenkomst met een bewoner of agrariër te komen. Dan heb je de onteigeningstitel nodig om op terug te kunnen vallen in het belang van het maatschappelijke doel van waterveiligheid.
- De onteigeningstitel geeft ons meer financiële ruimte om er met individuele grondeigenaren minnelijk uit te komen door te komen tot maatwerkafspraken. Alleen dan is het vergoeden van volledige schadeloosstelling mogelijk.
- Een groot deel van de waterschappen die primaire keringen langs de grote rivieren beheren, hanteren deze lijn – waarbij overigens de meeste waterschappen die keringen al grotendeels in eigendom hebben. Dit laatste is een belangrijk verschil ten opzichte van de situatie bij HDSR waar het binnentalud grotendeels nog niet in eigendom is.

Argumenten voor het verwerven van het binnentalud + 5 meter onderhoudsstrook, en maatwerk

Zoals in het stuk dat op 16 april jl. is besproken zijn alleen het binnentalud en een beheerstrook van vijf meter aangrenzend aan het binnentalud, voor de lange termijn waterveiligheid en onderhoud in eigendom benodigd. Voor de overige delen kan worden volstaan met een zakelijk recht. Hieronder wordt dit nader toegelicht:

- Bij golfoverslag en/of overloop is een goede erosiebestendigheid van de bekleding op het binnentalud, het knikpunt en de eerste meters van de aangrenzende berm of het aangrenzende maaiveld van groot belang
- Een goed onderhouden bekleding op het binnentalud, in het knikpunt en op de eerste meters van de berm/maaiveld -waarbij er geen objecten aanwezig zijn- is dus essentieel.
- De eerste meters na het knikpunt zijn vooral van direct belang voor de veiligheid in verband met erosie nabij de kniklijn bij golfoverslag en/of overloop. De aangrenzende strook van 5 meter is vooral van belang om veilig en goed onderhoud voor de lange termijn te borgen, gericht op het hebben en houden van een goed onderhouden bekleding op het binnentalud.
- Hoe smaller de strook grenzend aan de kniklijn, hoe groter het risico op een afnemende erosiebestendigheid ter plekke. Er zijn geen richtlijnen voor de hoeveelheid meters grenzend aan de kniklijn waarvan de bekleding in een optimale staat moet verkeren. Bij het bepalen van de breedte van de strook is in ieder geval de samenhang met het gekozen overslagdebiet van belang, net zoals de taludhelling en de breedte van het binnentalud. Vanuit het beheerdersoordeel wordt de 5 meter van belang geacht om voldoende risico af te dekken. Deze breedte wordt overigens ook gehanteerd door andere waterschappen.

Opmerking:
Er wordt in eerste instantie uitgegaan van een overslagdebiet van 5 l/s/m. Als er van een lager overslagdebiet wordt uitgegaan bij het ontwerp van de dijk, kunnen er uitzonderingen worden gemaakt. Dit geldt ook voor een overdimensionering. Het tegenovergestelde is van toepassing bij een hoger overslagdebiet; de eisen aan de bekleding op het binnentalud worden dan juist strenger.

Initieel uitgangspunt bij de verwerving is de aankoop van een beheerstrook van vijf meter. Echter, zal per situatie bekeken worden of de nut en noodzaak van het in eigendom hebben van de gehele beheerstrook op die locatie aanwezig is. Daarmee nemen we als uitgangspunt ‘maatwerk voor een beheerbaar binnentalud en knikpunt’, om waterveiligheid te borgen.

Afspraken over meerjarig in gebruik geven

Het waterschap heeft als uitgangspunt om de aangekochte gronden in gebruik terug te geven aan de huidige eigenaar. Dit kunnen langjarige overeenkomsten zijn (we denken daarbij – indien mogelijk – aan een periode tussen de 10 en 20 jaar), mits voldoende is geborgd dat het beheer en onderhoud uitgevoerd wordt zoals het waterschap dit nodig acht en heeft vastgelegd in de Keur en de beleids- en uitvoeringsregels van de Keur.
Het waterschap stelt aan het onderhoud van het binnentalud geen andere eisen dan opgenomen in de Keur en de beleids- en uitvoeringsregels van de Keur. Bemestingsregels blijven gelijk, de regels voor beweiding met schapen blijven gelijk en voor beweiding met rundvee van het binnentalud was in de betreffende Uitvoeringsregel al opgenomen dat de regels in de komende periode worden aangescherpt, vanwege het toegenomen belang van het binnentalud (*1). Zoals gebruikelijk wordt bij dergelijke aanpassingen ook rekening gehouden met de belangen van grondgebruikers en aanwonenden. Ook de kwaliteit van de bekleding is via de beleids- en uitvoeringsregels geborgd en het waterschap streeft daarmee dus niet naar één bekledingstype op de dijk. De eisen aan bekleding op het buitentalud zijn zwaarder dan de eisen op het binnentalud. Naar de toekomst is niet uit te sluiten dat op basis van nieuwe inzichten regels voor het onderhoud in beheerovereenkomsten kunnen

worden aangescherpt – maar alleen als die aanscherpingen ook in de Keur / beleidsregels zijn opgenomen. Er kan kortom geen verschil zijn in de eisen aan het onderhoud die wij stellen in de Keur en die in beheerovereenkomsten.

*1 Tekst in de Uitvoeringsregel: "*Voor primaire waterkeringen zal deze uitvoeringsregel worden aangepast na de eerstvolgende dijkversterking. De verwachting is dat dit vanaf 2021 aan de orde is. De mate van beweiding is afhankelijk van het toegepaste overslagdebiet waarmee de waterkering wordt ontworpen. Dit wordt bepaald aan de hand van landelijke ontwerp- en beoordelingsinstrumentaria."*

Het waterschap wil het eigendom ook niet verwerven om scherpere regels te kunnen stellen. Dat kan het waterschap namelijk nu ook al door die regels op te nemen in de Keur.
Het waterschap wil het eigendom verwerven om een sterkere positie te hebben bij de naleving van de gestelde regels. Het belang van naleving van de regels neemt toe nu het belang van de dijk inclusief binnentalud, knikpunt en + 5 m strook voor de waterveiligheid toeneemt. Het zijn van eigenaar geeft ons een extra mogelijkheid om het onderhoud te laten plaatsvinden volgens de gestelde regels in de beheerovereenkomsten en in de Keur. Zolang dat beheer volgens die regels plaatsvindt en de kwaliteit van de bekleding aan die gestelde regels voldoet is er voor het waterschap geen noodzaak om de beheerovereenkomst te beëindigen. Als een (langjarige) beheerovereenkomst eindigt omdat de beheerder zelf vertrekt of aangeeft het beheer niet meer te willen, behoudt het waterschap zich als eigenaar het recht voor om af te wegen of het waterschap het onderhoud zelf wil gaan uitvoeren of opnieuw een overeenkomst aan te gaan.

Voorbereiding grondverwerving Sterke Lekdijk

Grondverwerving is een gevoelig proces. Het grondverwervingsproces is gebaat bij een zorgvuldige procedure en daarnaast vereist een onteigeningsprocedure een zorgvuldig grondverwervingsproces. Momenteel wordt een grondverwervingsprocedure (protocol) opgesteld waarin naast de minimale vereisten voor het minnelijk overleg, het streven naar minnelijke overeenstemming uiterst serieus en bovenwettelijk wordt opgenomen. Van de gesprekken wordt gespreksverslagen gemaakt. Ter voorkoming van een gerechtelijke onteigening mogen grondeigenaren zelf een deskundige inschakelen. HDSR vergoedt die deskundigekosten op basis van de dubbele redelijkheidstoets.
Bij de aanbesteding van de externe taxateurs/rentmeesters is nadrukkelijk gevraagd naar ervaring in soortgelijke projecten en wordt gekeken naar de competenties van de taxateurs/rentmeesters. Er moet echter wel een vervolgstap gezet kunnen worden als de verwachting is dat partijen niet tot overeenstemming gaan komen of als de planning van het project in het geding komt. Overigens blijven partijen ook tijdens een onteigeningsprocedure met elkaar in gesprek om er samen uit te komen.
Op basis van de consultatie in de Commissie, zal het College er alles aan doen, om dit proces zo zorgvuldig mogelijk te doorlopen. Hiertoe dienen bovengenoemd protocol, en de zorgvuldige screening van de waterschaps-actoren die deelnemen aan de keukentafelgesprekken. Er wordt nu al gebruik gemaakt van de kennis en kunde die bijvoorbeeld bij Waterschap Rivierenland is opgedaan.

Referentiestelsel
Voorafgaand aan het (deel)project wordt een referentiestelsel opgesteld voor de onderbouwing van de ter plaatse geldende (agrarische) grondwaarde binnen het deelproject en in samenhang bezien met de Sterke Lekdijk als geheel. Hierop is bijvoorbeeld ook het beschikbaar gestelde krediet gebaseerd. Een schadeloosstelling conform de Onteigeningswet is per definitie bedrijfs/locatie-specifiek. Er is nu eenmaal verschil tussen verschillende locaties en daarom wordt ook per locatie/perceel/eigenaar getaxeerd. Zowel

het referentiestelsel als de taxatierapporten zijn geen openbare stukken aangezien deze strategische en vertrouwelijke gegevens bevatten.

Financiële aspecten

Het Algemeen Bestuur heeft er, zoals hiervoor al aangegeven, op 16 mei 2018 mee ingestemd dat de door het college vastgestelde Strategienota grondverwerving Sterke Lekdijk, als uitvoeringskader wordt gehanteerd voor de grondverwerving ter uitvoering van het verstrekte krediet van € 30,9 miljoen (inclusief de verwerving van het eigendom van de gehele binnenberm). Hoewel de voorgestelde wijzigingen nog niet financieel vertaald zijn, mag aangenomen worden dat de voorgestelde wijzigingen binnen dit door het Algemeen Bestuur beschikbaar gestelde kredietbedrag passen (het areaal te verwerven grond neemt door de wijziging om de binnenberm niet meer geheel in eigendom te verkrijgen immers af). De consequenties van deze aanpassing leiden mogelijk tot een neerwaartse bijstelling van het krediet. Deze consequenties worden nog in beeld gebracht.*
Het Algemeen Bestuur zal daarnaast conform gemaakte afspraken op regelmatige basis geïnformeerd worden over de uitputting van het krediet.
*NB. *Een eerste berekening levert een neerwaartse bijstelling in hectares aan te kopen grond op van 127 ha ten opzichte van het ruimtebeslag dat in 2017 geraamd is (372 ha). Op de binnenberm wordt dan nog wel een zakelijk recht gevestigd en daar zijn ook kosten mee gemoeid, maar naar verwachting wél minder.*

Risico's

Het verwerven van eigendommen ligt gevoelig. Het inzetten van een onteigenings- dan wel gedoogplichtprocedure is geen populaire maatregel en kan leiden tot weerstand. In project Sterke Lekdijk komt die weerstand ook naar voren. Diverse eigenaren hebben al aangegeven niet mee te willen werken. Dit frustreert het participatieproces voor de dijkversterking. Het meest merkbaar is dit in het westelijk deel van het gebied waar sprake is van meer eigenaren met (huis)percelen aan de dijk. In het project Salmsteke-Schoonhoven is het bewonersinitiatief Sterke Lekdijk actief die zich primair keert tegen het grondbeleid. Ook de LTO Noord heeft zich inmiddels hierover tot het college en de commissie SKK gericht.
Een onteigenings- dan wel gedoogplichtprocedure is een tijd- en arbeidsintensieve procedure en het is dan van belang dat het waterschap één duidelijke lijn en boodschap heeft.

Een consequente, zorgvuldige en rechtmatige aanpak staan centraal. Besluitvorming over de op 16 april jl. besproken verbetering en een eenduidige lijn is dringend gewenst gelet op de planning van de deelprojecten en met name voor de deelprojecten Salmsteke, Wijk bij Duurstede – Amerongen en Salmsteke – Schoonhoven. De voor maart dit jaar geplande taxaties voor het deelproject Salmsteke kunnen pas plaatsvinden nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden. De vertraging op dit deelproject stopt zodra besluitvorming en consequenties van het besluit duidelijk zijn. Uiteraard geldt overigens dat zorgvuldige besluitvorming en communicatie nu van groter belang is dan de vertraging op korte termijn.

Communicatieve aspecten

Het aankopen van gronden is een gevoelige aangelegenheid en dient zorgvuldig plaats te vinden. Er leven op dit moment vragen en zorgen over de voorgenomen verwerving in het projectgebied. Communicatie hierover moet open zijn en dient de benodigde duidelijkheid te bieden aan de huidige eigenaren.

De Strategienota grondverwerving Sterke Lekdijk versie 5.0 wordt na vaststelling gepubliceerd om onduidelijkheden en misverstanden te voorkomen en wordt goed vindbaar op de website van het project gezet.

Voor het gebiedsproces is een folder met betrekking tot grondverwerving gemaakt: ‘grondverwerving Sterke Lekdijk’. Deze wordt verstrekt bij contactmomenten met eigenaren (gebiedsavonden, keukentafelgesprekken, etc…) zodra besluitvorming heeft plaatsgevonden. Tevens wordt er op de website van HDSR een grondverwervingspagina ingericht binnen het project Sterke Lekdijk. Op deze pagina kunnen mensen de informatie uit de folders teruglezen en krijgen ze antwoord op veel gestelde vragen over de grondverwerving en over het gebruik van de gronden na uitvoering van de werkzaamheden. Het College is zich ervan bewust dat het van cruciaal belang is om deze communicatie goed vorm te geven.

MVO aspecten

Bij de nu voorliggende keuze zijn deze niet van toepassing.

Bijlage(n)

1. Strategienota grondverwerving Sterke Lekdijk (DM1314067-v8)
2. Juridische advisering m.b.t. aanpassing stroomschema