



Goed **waterbeheer** legt de basis voor de toekomst van ons gebied.

VV-opinienota

Registratienummer:
20.034611

De verenigde vergadering vormt een opinie over de volgende vragen:

1. Wie onderhoudsplichtig is voor dagelijks onderhoud aan keringen en oevers.
en
2. Wie onderhoudsplichtig is voor herstel van schade die buiten de invloedssfeer van de perceeleigenaar ligt.
en
3. Of er wel of niet een verbod op (groot)vee op de kering moet komen.

Context

Aanleiding BOB-proces: eigenaren voelen zich onredelijk of ongelijk behandeld

Op verschillende manieren en momenten bereiken Rijnland(s bestuurders) vragen en opmerkingen over de onderhoudsplicht die perceeleigenaren hebben voor keringen en oevers. Regelmatig ligt er achter deze vragen en opmerkingen een gevoel ongelijk behandeld te worden t.o.v. andere perceeleigenaren of een gevoel van onredelijkheid dat schade moet worden hersteld die niet door de perceeleigenaar zelf veroorzaakt is of voorkomen had kunnen worden. Concreet gaat het om:

- Perceeleigenaren vinden dat ze niet verantwoordelijk zijn voor schade die ze niet zelf hebben veroorzaakt (schade door golfslag t.g.v. varen, muskusratten, rivierkreeften etc.) en waarvan het voorkomen buiten hun invloedssfeer ligt.
- Onduidelijkheid over wanneer een perceeleigenaar wordt aangeschreven voor uitvoeren van dagelijks onderhoud of wanneer Rijnland het zelf oppakt als buitengewoon onderhoud (kadeverbetering). Hierin wordt ongelijkheid ervaren.
- De handhavingsaanpak van Rijnland wordt door sommige perceeleigenaren als 'hard' ervaren. Meestal is er geen discussie over de vraag of er schade is of niet, maar wel wie er verantwoordelijk voor het ontstaan en het herstel van de schade is.

Doel BOB-proces en opinienota

In de zomer van 2019 heeft u vragen gesteld over de aanschrijvingen voor te herstellen schade aan keringen en oevers. Het college heeft daarop besloten om, naast het in het collegeakkoord opgenomen proces rond oeververdedigingen, ook een bestuurlijk BOB-proces te doorlopen over het omgaan met geconstateerde schade aan keringen en oevers.

Het college beoogt met dit BOB-proces tot besluitvorming te komen over de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor herstel van schade aan keringen en oevers. Hieruit kan, maar hoeft niet, het besluit voortkomen om Rijnlands beleid over herstel van schade aan keringen en oevers aan te passen.

Ruimte voor aanvullende beeldvorming

De beeldnota en de schriftelijke consultatie hierover in april gaven invulling aan het eerste deel van het BOB-proces, de beeldvorming. Aangezien we door de omstandigheden tot deze vorm moesten kiezen voor de beeldvorming, bieden we tijdens de opiniefase nog ruimte voor mondelinge aanvulling door u en eventuele insprekers.

Relatie met dossier oeververdedigingen

Er bestaat een relatie met het dossier 'oeververdedigingen' waarvan de beeldnota is behandeld in de commissie Voldoende Water en Waterkwaliteit op 6 november 2019. Zie bijlage 1 voor een toelichting.

Leeswijzer

In deze opinienota vindt u voor elk van de drie vragen een aantal varianten. Iedere variant is voorzien van een beschrijving van de consequenties vanuit Rijnländs perspectief. Per variant zijn deze consequenties uitgewerkt in tabellen. Deze tabellen helpen u om de discussie te voeren waar uw voorkeur naar uit gaat.

Voor alle drie de vragen kunt u, onafhankelijk van de andere vragen, een voorkeursvariant kiezen.

Vraag 1: Wie is onderhoudsplichtig voor dagelijks onderhoud aan keringen en oevers

De varianten bij deze vraag ontlasten de percee-eigenaren allemaal van de onderhoudsplicht voor keringen en oevers. Alleen de mate waarin verschilt. Ook het huidige beleid is een variant. De 5 varianten zijn:

- 1A De percee-eigenaren zijn onderhoudsplichtig voor al het dagelijks onderhoud (huidig beleid).
- 1B De percee-eigenaren zijn onderhoudsplichtig, behalve voor de vaarschade langs vaarwegen, daar is de vaarwegbeheerder onderhoudsplichtig.
- 1C De percee-eigenaren zijn onderhoudsplichtig, behalve voor de vaarschade langs vaarwegen, daar is Rijnland onderhoudsplichtig.
- 1D Rijnland is verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud van keringen en oevers op percelen van particulieren en bedrijven, overheden blijven verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud op hun percelen.
- 1E Rijnland is verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud, ongeacht wie de percee-eigenaar is.

De onderstaande tabel geeft aan wat de consequentie van deze 5 varianten vanuit het perspectief van Rijnland is voor verschillende aspecten. Achter 'imago' en 'extra aspect' staat de impact voor de eigenaren.

De consequenties van de 5 varianten zijn beschreven in tekst en in kleur. De kleuren hebben de volgende betekenis:

Effect vanuit perspectief Rijnland	Heel positief	Redelijk positief	Neutraal/ onveranderd	Redelijk negatief	Heel negatief
Waarde	+1	+0,5	0	-0,5	-1

Op de onderste regel van de tabel staat de *Onderlinge ranking van de varianten*. Deze is bepaald met het uitgangspunt dat de consequenties op alle aspecten even zwaar wegen. U kunt in de discussie aangeven daar anders over te denken.



Tabel 1: 5 varianten bij vraag 1: Wie is onderhoudsplichtig voor dagelijks onderhoud aan keringen en oevers?

	1A Dagelijks onderhoud beleid onveranderd	Dagelijks onderhoud bij perceeleigenaren exclusief vaarschade		1D Dagelijks onderhoud bij Rijnland en andere overheden	1E Dagelijks onderhoud bij Rijnland
		1B vaarschade bij vaarwegbeheerder	1C vaarschade bij Rijnland		
km dagelijks onderhoud voor Rijnland per jaar	200 km	245 km	335 km	700 km	1200 km
Waterveiligheid	geen effect	geen effect	redelijk positief: Rijnland kan beter onderhouden dan derden	redelijk positief: Rijnland kan beter onderhouden dan derden	Rijnland kan beter onderhouden dan derden Grotere / snellere verslechtering door minder zorgvuldig gebruik als perceel-eigenaren niet zelf verantwoordelijk zijn
Overige taken Rijnland	geen effect	extra taak waar we zelf vaarwegbeheerder zijn	geen effect	geen effect	geen effect
Kosten voor Rijnland	Geen extra kosten	licht hoger omdat we vaarwegbeheerder zijn	hoger	hoger	extreem hoger
Fte	Geen extra inzet	Meer nodig voor handhaving van onze eigen vaarwegen	Meer nodig om dagelijks onderhoud uit te voeren	+2,5 fte om dagelijks onderhoud uit te voeren	+5 fte om dagelijks onderhoud uit te voeren, +2 fte voor extra inzet handhavers om schade te voorkomen
Absolute schuld 2024	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect
Schuldenpositie < 300%					
Aandeel kapitaal-lasten 2022					
Lastendrukontwikkeling 2020-2023*	Geen effect	stijging exploitatie <€100.000/jaar	Stijging exploitatie ca €250.000/jaar	stijging exploitatie > €1,13 mln/jaar	stijging exploitatie > €2,25 mln/jaar
Maatschappelijk rendement**	Geen effect	Weinig effect	Weinig effect	Weinig effect	Weinig effect

	1A Dagelijks onderhoud beleid onveranderd	Dagelijks onderhoud bij perceeleigenaren exclusief vaarschade		1D Dagelijks onderhoud bij Rijnland en andere overheden	1E Dagelijks onderhoud bij Rijnland
		1B vaarschade bij vaarwegbeheerder	1C vaarschade bij Rijnland		
Imago Rijnland	Rijnland blijft voor sommige perceel-eigenaren 'hard' en 'oneerlijk'	minder aanschrijvingen en bezwaren	minder aanschrijvingen en bezwaren	minder aanschrijvingen en bezwaren	geen aanschrijvingen en bezwaren
Neveneffecten	omgeving went aan de regels of: aantal bezwaren neemt toe	goede afspraken met vaarwegbeheerders	verslechtering van kades doordat perceeleigenaren niet verantwoordelijk zijn	verslechtering van kades doordat perceeleigenaren niet verantwoordelijk zijn	verslechtering van kades als perceeleigenaren niet zelf verantwoordelijk zijn
Extra aspect	Voor de omgeving verandert er niks waardoor het gevoel van ongelijkheid en onredelijkheid blijft	Er wordt ook gevaren op niet-vaarwegen. Wie is er dan verantwoordelijk voor die vaarschade? Vaarwegbeheerders verantwoordelijk maken voor vaarschade betekent bestuurlijke afspraken maken met de vaarwegbeheerders	Er wordt ook gevaren op niet-vaarwegen. Wie is er dan verantwoordelijk voor die vaarschade Illegale activiteiten, zoals te hard varen is moeilijk te handhaven	kan voor slechte relatie met andere overheden zorgen; Moeilijk te onderhouden bij bebouwde gebieden/particuliere tuinen	Moeilijk te onderhouden bij bebouwde gebieden/particuliere tuinen
Onderlinge ranking bij gelijk gewicht consequenties***					

* o.b.v. extrapolatie van de kosten voor dagelijks onderhoud voor 200 km in 2019

** de geboden kwaliteit/veiligheid blijft hetzelfde en er is geen sprake van het wel/niet oplopen van achterstanden; alleen de verantwoordelijke partij wijzigt

*** Onderlinge ranking wanneer elke consequentie even zwaar weegt.

Vraag 2: Wie is onderhoudsplichtig voor herstel van schade die buiten de invloedssfeer van de perceeleigenaar ligt?

De varianten bij deze vraag komen voort uit de vraag of het redelijk is dat perceeleigenaren verantwoordelijk zijn voor herstel van schade die ze niet zelf hebben veroorzaakt en waarvan het voorkomen buiten hun invloedssfeer ligt. Dit gaat bijvoorbeeld om schade door windgolven en muskusratten. Ook het huidige beleid is een variant. De 3 varianten zijn:

- 2A Perceeleigenaren blijven verantwoordelijk voor al het dagelijks onderhoud.
- 2B Rijnland herstelt de schade veroorzaakt door windgolven op grote wateren*.
- 2C Rijnland herstelt de schade veroorzaakt door muskusratten.

*Onder grote wateren vallen wateren die breder zijn dan 30 meter waar significant golven door wind kunnen ontstaan. Nadere uitwerking om welke wateren het precies gaat volgt als de keuze op deze variant valt.

Er is bewust geen variant opgenomen voor herstel van schade door rivierkreeften. Juridisch gezien moet er namelijk nog een besluit genomen worden wie deze exoten mag vangen of op welke manier deze beheerd mogen worden. Daarnaast lopen er onderzoeken waarin Rijnland met de STOWA en de Unie van waterschappen samen werkt om de aantallen en impact op keringen en oevers te bepalen. Als er meer duidelijkheid over deze exoten is zal het bestuur hierover worden geïnformeerd.

De onderstaande tabel geeft aan wat de consequentie van deze 3 varianten vanuit het perspectief van Rijnland is voor verschillende aspecten. Achter 'imago' en 'extra aspect' staat de impact voor de eigenaren.

De consequenties van de 3 varianten zijn beschreven in tekst en in kleur. De kleuren hebben de volgende betekenis:

Effect vanuit perspectief Rijnland	Heel positief	Redelijk positief	Neutraal/onveranderd	Redelijk negatief	Heel negatief
Waarde	+1	+0,5	0	-0,5	-1

Op de onderste regel van de tabel staat de *Onderlinge ranking van de varianten*. Deze is bepaald met het uitgangspunt dat de consequenties op alle aspecten even zwaar wegen. U kunt in de discussie aangeven daar anders over te denken.

Tabel 2: 3 varianten bij vraag 2: Wie is onderhoudsplichtig voor schade buiten de invloed van de perceeleigenaar?

	2A Perceeleigenaren blijven verantwoordelijk voor al het dagelijks onderhoud	2B Rijnland herstelt de schades veroorzaakt door windgolven op grote wateren	2C Rijnland herstelt de schades veroorzaakt door muskusratten
km dagelijks onderhoud voor Rijnland per jaar	200 km	> 200 km, maar hoeveel is niet in te schatten	> 200 km, maar hoeveel is niet in te schatten
Waterveiligheid	geen effect	we kunnen beter onderhouden dan derden	we kunnen beter onderhouden dan derden
Overige taken Rijnland	geen effect	geen effect	geen effect
Kosten voor Rijnland	Geen extra kosten	Extra kosten	Extra kosten
Fte	Geen extra inzet	Meer nodig om (dagelijks) onderhoud uit te voeren	Meer nodig om: -(dagelijks) onderhoud uit te voeren - te achterhalen of muskusratten de oorzaak van de schade zijn
Absolute schuld 2024	Geen effect	Kleine stijging investeringen; nog zeer gering in 2024, maar toenemend naar 2030 tot ca €2 mln/jaar	Kleine stijging investeringen; nog zeer gering in 2024, maar toenemend naar 2030 tot ca €1 mln/jaar
Schuldenpositie < 300%			
Aandeel kapitaallasten 2022			
Lastendrukontwikkeling 2020-2023	Geen effect	Stijging exploitatie circa €300.000/jaar	Stijging exploitatie circa €200.000/jaar
Maatschappelijk rendement*	Geen effect	Geen effect	Geen effect
Imago Rijnland	Rijnland blijft voor sommige perceeleigenaren 'hard' en 'oneerlijk'	minder aanschrijvingen en bezwaren	minder aanschrijvingen en bezwaren
Neveneffecten	Of: omgeving went aan de regels	Het oneerlijke gevoel kan terug komen, omdat het moeilijk te bepalen is wanneer er sprake is van windgolfschade.	Het oneerlijke gevoel kan terug komen, omdat het moeilijk te bepalen is wanneer er sprake is van muskusrattenschade.
	Of: Aantal bezwaren neemt toe	Toename discussie dat andere schades ook door windgolven zijn veroorzaakt	Meer discussies dat andere schades ook door muskusratten zijn veroorzaakt

	2A Perceeleigenaren blijven verantwoordelijk voor al het dagelijks onderhoud	2B Rijnland herstelt de schades veroorzaakt door windgolven op grote wateren	2C Rijnland herstelt de schades veroorzaakt door muskusratten
Extra aspect	Voor de omgeving verandert er niks waardoor het gevoel van ongelijkheid en onredelijkheid blijft	Rijnland wijst de grote wateren aan waar significante schade ontstaat door windgolven	De schade veroorzaakt door muskusratten is heel moeilijk/onmogelijk om te bepalen. Een van de manieren is bij een vermoede van schade door muskusratten om te kijken of er meer muskusratten in het gebied bevinden.
Onderlinge ranking bij gelijk gewicht consequenties **			

* de geboden kwaliteit/veiligheid blijft hetzelfde en er is geen sprake van het wel/niet oplopen van achterstanden; alleen de verantwoordelijke partij wijzigt.

** Onderlinge ranking wanneer elke consequentie even zwaar weegt.

Vraag 3: Moet er wel of niet een verbod komen op (groot)vee op de kering?

De varianten bij deze vraag komen voort uit het grote aandeel van schade door vee in het totale aantal geconstateerde schadepunten en waarschuwingsbrieven. Deze schade is te voorkomen door een verbod of deel verbod voor (groot) vee op de kruin en het buitentalud van de keringen. Verschillende andere waterschappen hebben hier ook een (gedeeltelijk) verbod voor. Ook het huidige beleid is een variant. De 4 varianten zijn:

- 3A Geen verbod op vee op de keringen (huidig beleid).
- 3B Deelverbod op grootvee* op de kering: we wijzen keringen aan waar grootvee niet op mag.
- 3C Verbod op grootvee op de keringen.
- 3D Verbod op al het vee op de keringen.

*Grootvee betreft paarden, koeien of andere grote grazers en ook jonge runderen. Schapen en geiten zijn kleinvee.

De onderstaande tabel geeft aan wat de consequentie van deze 4 varianten vanuit het perspectief van Rijnland is voor verschillende aspecten. Achter 'imago' en 'extra aspect' staat de impact voor de eigenaren.

De consequenties van de 4 varianten zijn beschreven in tekst en in kleur. De kleuren hebben de volgende betekenis:

Effect vanuit perspectief Rijnland	Heel positief	Redelijk positief	Neutraal/onveranderd	Redelijk negatief	Heel negatief
Waarde	+1	+0,5	0	-0,5	-1

Op de onderste regel van de tabel staat de *Onderlinge ranking van de varianten*. Deze is bepaald met het uitgangspunt dat de consequenties op alle aspecten even zwaar wegen. U kunt in de discussie aangeven daar anders over te denken.

Tabel 3: 4 varianten bij vraag 3: Moet er wel of niet een verbod op (groot)vee op de kering komen?

	3A Geen verbod op vee	3B Deelverbod op grootvee	3C Verbod op grootvee	3D Verbod op al het vee
km dagelijks onderhoud voor Rijnland per jaar	200 km	200 km	200 km	200 km
Waterveiligheid	schades op keringen blijven ontstaan	minder schade door vee op keringen	geen schade door vee op keringen	geen schade door vee op keringen
Overige taken Rijnland	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect
Kosten	geen effect	eventuele compensatie voor veehouders	eventuele compensatie voor veehouders	eventuele compensatie voor veehouders
Fte	geen effect	Meer nodig voor handhaven van verbod maar minder voor nazorg inspectie	Meer nodig voor handhaven van verbod maar aanzienlijk minder voor nazorg inspectie	Meer nodig voor handhaven van verbod maar aanzienlijk minder voor nazorg inspecties
Absolute schuld 2024	Geen effect	iets lagere investeringen (groot onderhoud iets minder frequent): op langere termijn (2030) wellicht ca €1 mln/jaar minder.	ets lagere investeringen (groot onderhoud iets minder frequent): op langere termijn (2030) wellicht ca €1,5 mln/jaar minder.	iets lagere investeringen (groot onderhoud iets minder frequent): op langere termijn (2030) wellicht ca €1,5-2 mln/jaar minder.
Schulden-positie < 300%				
Aandeel kapitaal-lasten 2022				
Lastendrukontwikkeling 2020-2023	Geen effect	Onzeker i.v.m. onzekerheid compensatie	Onzeker i.v.m. onzekerheid compensatie	Onzeker i.v.m. onzekerheid compensatie
Maatschappelijk rendement	Geen effect	Licht positief: minder risico op dijkschade	Licht positief: minder risico op dijkschade	Licht positief: minder risico op dijkschade
Imago Rijnland	geen effect	kort termijn iets minder, maar langer termijn minder aanschrijvingen dus positief	kort termijn iets minder, maar langer termijn minder aanschrijvingen dus positief	relatie met veehouders zou negatief kunnen worden kort termijn iets minder, maar langer termijn minder aanschrijvingen dus positief

	3A Geen verbod op vee	3B Deelverbod op grootvee	3C Verbod op grootvee	3D Verbod op al het vee
Neven-effecten	discussie of schade door vee of golven is ontstaan blijft	minder aanschrijvingen en bezwaren op langer termijn, verwarring op deelverbod	minder aanschrijvingen en bezwaren op langer termijn, Geen discussie of schade door vee of golven is ontstaan	minder aanschrijvingen en bezwaren op langere termijn, Geen discussie of schade door vee of golven is ontstaan
Extra aspect		Dit is in 2015 al eerder besproken maar is toen niet doorgevoerd.	Dit geeft een duidelijk signaal, ipv het deelverbod waar je nog steeds vragen over kan krijgen. De meeste waterschappen hebben al zo'n soort verbod.	
Onderlinge ranking bij gelijk gewicht consequenties *				

* Onderlinge ranking wanneer elke consequentie even zwaar weegt.

Advies

Het ambtelijk advies is om de ranking van de varianten t.o.v. van elkaar (onderste rij van de tabellen) te gebruiken om de afweging te maken tussen de varianten. De kleuren voor de varianten zijn ingevuld vanuit Rijnlants perspectief én op basis van een gelijk gewicht van de consequenties op alle aspecten.

Vervolg

De besluitvorming over wel of niet aanpassen van de onderhoudsplicht voor waterkeringen en oevers vindt in het najaar plaats. Ongeacht welk besluit er wordt genomen in dit dossier, moet dit opgenomen worden in de Keur en beleidsregels van Rijnland. Dit moet in het najaar gebeuren om per 2021 op de gewenste manier te kunnen werken.



Bijlage 1 Relatie met dossier oeververdedigingen

Het dossier schade aan keringen en oevers heeft een relatie met het dossier oeververdedigingen. De relatie tussen beide dossiers is het vraagstuk welke persoon of instantie verantwoordelijk is voor het onderhoud en herstel van schade. De schade die aan keringen of oevers ontstaat, kan veroorzaakt worden door dezelfde factor (vee, varen, wind, etc.) als schade die aan oeververdedigingen ontstaat.

Het dossier oeververdedigingen richt zich grotendeels op de kosten van niet-groene oevers en heeft betrekking op de onduidelijkheid welke persoon of instantie verantwoordelijk is voor het onderhoud van een oever(verdediging). Dit wordt veroorzaakt doordat er (a) geen goede legger is waarin oevers zijn geregistreerd, (b) er in het verleden door de (voormalige) inliggende waterschappen op grote schaal oeververdedigingen zijn geplaatst terwijl er geen directe waterstaatkundige reden was, (c) dat er overnames zijn gedaan die niet altijd goed zijn geregistreerd.

Het dossier schade aan keringen en oevers heeft geen relatie met een onvolledige legger of het ontbreken van eenduidige uitgangspunten en mogelijk gewekte verwachtingen. In dit dossier gaat het om de vraag of Rijnlands beleid en werkwijze aan herziening toe is. Conform keur en legger oppervlaktewateren zijn de aangelanden verantwoordelijk voor het herstel van schade aan keringen en oevers.

In dit dossier gaat het in tegenstelling tot het dossier oeververdedigingen met name om het groene deel van de oever, vaak ook de waterkering.

CONCEPT

Beiden onderwerpen doorlopen een eigen traject, waarbij één en ander op elkaar wordt afgestemd.

Bijlage 2 Rectificatie Beeldnota Schade aan keringen en oevers

In de beeldnota schade aan keringen en oevers (20.004899) is in de bijlage 2, B2.3 *Aantal schadegevallen en handhavingstrajecten* op pagina 14 een tabel opgenomen waar onder andere het aantal waarschuwingsbrieven per jaar is weergegeven. Het aantal waarschuwingsbrieven voor 2019 behoort 504 te zijn i.p.v. 614, zoals ook in de Naleving UitvoeringsProgramma 2020 (20.034519) is opgenomen.

	jaar	2016	2017	2018	2019
waarschuwingsbrief	aantal locaties	217	297	226	504
	kilometers	10,4	15,5	17,5	38,9
dwangsommen*	aantal	75	196	104	218
bezwaren	aantal	4	4	1	2
zaken in beroep	aantal		1	1	