

Nota grondbeleid HWBP



Opdrachtgever

Waterschap Rijn en IJssel

Versie

4.1

Auteurs

- Dhr. drs. P. van Heteren (Waterschap Rijn en IJssel)
- Dhr. ing. A. Holkenborg (Waterschap Rijn en IJssel)
- Dhr. Ing. E.C.M.E. Hack (Hack Rentmeesters)

Doetinchem, 9 mei 2023

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting.....	4
2.	Inleiding.....	6
2.1	Aanleiding.....	6
2.2	Status.....	6
2.3	Doel	6
2.4	Relatie toekomstige beleidsstukken/plannen.....	7
3.	Beleidskader	8
3.1	Bestaand beleid Waterschap.....	8
3.2	Subsidiekader Hoogwaterbeschermingsprogramma	8
3.3	Keur en legger / <i>Waterschapsverordening en legger</i>	9
3.4	Projectplan Waterwet / <i>Projectbesluit</i>	10
4.	Privaatrechtelijk instrumentarium grondbeleid.....	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Overwegingen	11
4.3	Eigendom.....	12
4.4	Zakelijke rechten	13
4.4.1	Zakelijk recht van Erfdienstbaarheid.....	13
4.4.2	Zakelijk recht van Recht van opstal	14
4.5	Overige privaatrechtelijke instrumenten	14
4.5.1	Gebruiks-/beheerovereenkomst.....	14
4.5.2	Kwalitatieve verplichting.....	15
4.5.3	Kettingbeding	15
5.	Primaire waterkering.....	16
5.1	Uitwerking redeneerlijn voor meest voorkomende onderdelen	18
5.4.1	Grondlichaam/berm buitendijks (Figuur 1.0, onderdeel 2)	18
5.4.2	Beheerstrook buitendijks (Figuur 1.0, onderdeel 3)	19
5.4.3	Buitentalud, kruin en binnentalud (Figuur 1.0, onderdeel 4, 5 en 6).....	20
5.4.4	Beheerstrook binnendijks (Figuur 1.0, onderdeel 7).....	20
5.4.5	Grondlichaam/berm binnendijks (Figuur 2.0, onderdeel 8)	20
5.4.6	Constructieve elementen	21
5.4.8	Bebouwing.....	24

5.4.9	Bijzondere oplossingen	24
5.4.10	Maatwerk	25
5.2.11	Samenvattend	25
6.	Wijze van verkrijging eigendom, zakelijk recht, tijdelijk gebruik	27
6.1	Tijdelijk of permanent	27
6.2	Minnelijke verwerving	27
6.3	(Publiekrechtelijk) Juridisch instrumentarium	28
6.3.1	Onteigening	28
6.3.2	Gedoogplicht Waterwet	31
7.	Aanvullende overwegingen	33
7.1	Anticiperend en strategisch verwerven	33
7.2	Beschikbaarheid kabel- en leidingenstrook	34
7.3	Compensatiegrond	35
7.4	Meekoppelkansen	35
8.	Wijzigingen onder de Omgevingswet	36
8.1	Projectplan Waterwet / Projectbesluit	36
8.2	Onteigening	36
8.3	Gedoogplichten	37

Bijlage 1: Onderbouwing eigendom onderhoudstrook

1. Samenvatting

Door waterschap Rijn en IJssel zullen, als onderdeel van het hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna te noemen: “HWBP”) tot 2050 vele tientallen kilometers primaire keringen worden versterkt. Deze versterkingen vragen om fysieke ruimte. Ruimte omdat keringen soms verhoogd en verbreed moeten worden. Ruimte omdat keringen soms verstevigd zullen worden door de aanleg van bermen. Ruimte met het oog op beheerstroken onderlangs de teen van de dijk, ruimte voor het verleggen van kabels en leidingen en tijdelijke werkruimte om de dijkversterking uit te kunnen voeren.

In de voorliggende nota grondbeleid wordt uiteengezet welk privaat- en publiekrechtelijk instrumentarium het waterschap in gaat zetten om die benodigde fysieke ruimte beschikbaar te krijgen.

Leidend hierbij is de zorgplicht die het waterschap heeft voor de waterkering. De zorgplicht houdt in dat de beheerder de wettelijke taak heeft om de primaire kering aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen.

Dijkversterking leidt in veel gevallen tot een groter ruimtebeslag. Uitgangspunt is een eindsituatie waarin de dijken, in lijn met die zorgplicht, goed, flexibel en doelmatig onderhouden kunnen worden en waar nodig maximaal beschermd kunnen worden tegen ongewenste ontwikkelingen op of nabij de waterkering.

Die elementen van een waterkering die cruciaal zijn voor de waterkerende functie van de waterkering of voor het uitvoeren van het beheer van de waterkering willen we in eigendom. Eigendom is de beste waarborg om het vereiste veiligheidsniveau duurzaam te garanderen. Het geeft een duurzame basis voor het uitvoeren van beheer en (groot) onderhoud, en voor de noodzakelijke werkzaamheden in het kader van de dijkversterking, nu en in de toekomst. Eigendom biedt daarnaast een stevige positie om ongewenste ontwikkelingen te gaan.

Omgekeerd betekent dit ook dat voor minder cruciale delen eigendom niet noodzakelijk is, en hier met zakelijk rechten kan worden volstaan.

Dit leidt in de basis tot het volgende:

1. Van het (uit te breiden) klassieke dijklichaam (van teen tot teen), willen we, net als van de bestaande dijklichamen, eigenaar zijn;
2. Op de bermen (stabiliteitsbermen aan binnen – en buitenzijde) vestigen we zakelijk rechten.
3. Beheerstroken, zowel buiten- als binnendijs willen we in eigendom
4. Ten behoeve van technische (niet in grond uitgevoerde) constructies willen we zakelijke rechten vestigen.
5. Voor (te verleggen) kabels en leidingen, voor zover ze in gronden van derden en buiten het waterstaatswerk worden gelegd, geldt dat er met zakelijke rechten gewerkt zal worden. Zakelijke rechten die op naam van de netbeheerders zullen worden gesteld. In

onderling overleg zal, per project, bepaald moeten worden wat de rol-, taak en risicoverdeling wordt tussen de leidingeigenaar en het waterschap bij het vestigen van die zakelijke rechten.

We spannen we ons maximaal in om langs minnelijke weg met de grondeigenaren tot overeenstemming te komen over verwerving of het vestigen van zakelijke rechten. Mocht dit evenwel niet (overal en met iedereen) slagen, dan zullen we over moeten gaan tot onteigeningen (daar waar we eigenaar willen zijn) respectievelijk het opleggen van gedoogplichten (daar waar we zakelijke rechten hadden willen vestigen). In het geval van de kabels en leidingen zal dit in de regel overigens de netbeheerder zijn.

De nota leidt tot de volgende redeneerlijn en systematiek:

1. De maatregelen die de HWBP-projecten met zich meebrengen hebben een (fysiek) ruimtebeslag. Als waterschap hebben we nagedacht over de vraag of en waar het (absoluut) nodig is dat we eigenaar worden van de gronden waarom/waar in deze maatregelen worden genomen of en waar dit niet nodig is. Uitgangspunt hierbij is; “eigendom waar het moet, zakelijke rechten waar het kan”,
2. Er zijn meerdere aspecten die we betrekken bij het doordenken en beantwoorden van de vraag of eigendom van gronden met het oog op een bepaalde maatregel - zoals verhogen van het klassieke dijklichaam of aanleg van een berm tegen piping- nodig is. Voor de meest voorkomende ‘standaard’-situaties hebben we deze doordening uitgevoerd en de resultaten daarvan verwerkt in dit beleidsdocument. Bij de onderhoudspaden, die we zowel binnen- als buitendijs in zijn algemeenheid in eigendom willen, hebben we aangegeven in welke specifieke situaties we niet per definitie het eigendom willen.
3. Bij bijzondere situaties, waarin de nota niet voorziet, zullen – nadere verbijzonderingsbesluiten genomen (moeten) worden. In voorkomende gevallen zullen deze besluiten zullen via de Projectbesluiten worden geformaliseerd. Er zal overigens pas sprake zijn van een bijzondere situatie als er over grotere lengtes of oppervlaktes sprake is van een andere situatie dan de standaard-situatie.
4. In incidentele gevallen zal er sprake kunnen zijn van afwijkingen in de vorm van maatwerk. Afwijkingen van de gekozen beleidslijn. In voorkomende gevallen zal dit ook in de projectbesluiten tot uitdrukking worden gebracht en worden geformaliseerd.
5. Er is enige ruimte om minnelijk tot andere afspraken te komen, maar dan zijn dit altijd afspraken die leiden tot meer waterschapszeggenschap over de betreffende gronden, niet tot minder. Met andere woorden en als voorbeeld; als het beleidsuitgangspunt ‘zakelijke rechten’ is, dan is minnelijke verwerving niet uitgesloten, het geheel afzien van zakelijke rechten daarentegen wel. Dit betekent ook dat als het uitgangspunt “eigendom” is, er daarmee geen ruimte is voor het maken van andere afspraken.

In grote lijnen sluit dit beleid aan op de bestaande eigendomssituatie van de waterkeringen: Het waterschap heeft de ondergrond van primaire waterkeringen, van teen tot teen, in de huidige situatie in eigendom. Onderhoudspaden zijn, mits aanwezig, ook in eigendom.

2. Inleiding.

2.1 Aanleiding

Waterschap Rijn en IJssel (hierna te noemen: “het Waterschap”) is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de primaire keringen binnen zijn beheergebied. Wettelijk is dit verankerd in de zorgplicht Waterkeringen welke inhoudt dat de beheerder de wettelijke taak heeft om de primaire kering aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen.

In het kader van het HWBP is het Waterschap belast met de realisatie van de benodigde werkzaamheden om aan de per 2017 geldende veiligheidsnormen, vastgelegd in de Waterwet, te voldoen.

Het Waterschap heeft een uitvoeringsprogramma HWBP 2019 - 2024 opgesteld m.b.t. de genoemde planperiode. Dit programma bevat de strategische uitgangspunten, alsmede een programmering en ontwikkelagenda ten aanzien van het HWBP. Dit programmaplan wordt binnenkort geactualiseerd en uitgebreid.

Als gevolg van de per 2017 vastgestelde veiligheidsnormen ziet het Waterschap zich gesteld voor een grote opgave. Het Waterschap heeft 142 kilometer primaire keringen in beheer. In de periode tot 2023 worden alle dijken volgens de nieuwe norm getoetst. Naar verwachting zal circa 80 km niet aan de wettelijk gestelde eisen voldoen en voor versterking worden aangemeld bij het HWBP. Dit betekent dat tot 2050 gemiddeld 2,5 km dijk per jaar versterkt moet worden. Het tijdig beschikbaar krijgen van de hiervoor benodigde fysieke ruimte is daarbij van groot belang.

2.2 Status

De status van de nota grondbeleid primaire keringen is een openbaar document dat, na vaststelling door het algemeen bestuur van het Waterschap, de basis moet leggen om gronden permanent of tijdelijk beschikbaar te krijgen ten behoeve van de realisatie van de taakstelling.

2.3 Doel

De nota grondbeleid primaire waterkeringen dient als basis voor het opstellen van grondstrategieën en grondverwervingsplannen en als vertrekpunt voor het uitvoeren van gesprekken met grondeigenaren ten behoeve van de dijkversterkingen. Samen met de projectplannen waterwet/projectbesluiten vormt de nota de basis voor het eventueel en zo nodig, in uiterste gevallen, in gang zetten van ‘dwingende’ instrumenten. Deze nota grondbeleid beschrijft het algemene beleid op het gebied van grondzaken van het Waterschap ten aanzien van dijkversterkingen in het kader van het HWBP. Met andere woorden: de wijze waarop het Waterschap in zijn algemeenheid met de

grondverwervingsopgave voor de primaire dijkversterkingen omgaat, wordt in deze nota grondbeleid primaire waterkeringen beschreven.

2.4 Relatie toekomstige beleidsstukken/plannen

Aanvullend op deze nota grondbeleid wordt per afzonderlijk dijkversterkingsproject, tijdens de verkenningsfase, een grondstrategieplan en tijdens de planuitwerkingsfase een grondverwervingsplan opgesteld. Hiermee ontstaat een strategisch drieluik waarin invulling wordt gegeven aan het voor het Waterschap geldende beleid:

- Een nota grondbeleid als basis met het oog op het versterken van de primaire waterkeringen;
- Een grondstrategieplan als uitwerking hiervan in de verkenningsfase; en
- Een grondverwervingsplan in de planuitwerkingsfase per dijkversterkingsproject/deelproject.

Door de nota grondbeleid primaire waterkeringen als overkoepelende input te gebruiken voor de grondstrategieplannen en grondverwervingsplannen, wordt een samenhangende aanpak gecreëerd voor de verschillende dijkversterkingsprojecten.

3. Beleidskader

3.1 Bestaand beleid Waterschap

Het waterschap heeft de ondergrond van primaire waterkeringen in de bestaande situatie grotendeels in eigendom (van teen tot teen, soms uitgebreid met een beheerstrook). Voor enkele specifieke (delen van) trajecten, waarbij waterstaatkundig onderhoud minder van belang is, geldt een uitzondering, zo is bijvoorbeeld een gedeelte van de primaire kering waarop de rijksweg A1 gelegen is, in eigendom van Rijkswaterstaat.

Het Waterschap heeft beleid vastgelegd met betrekking tot beheerstrooken. Hierover is (bij besluit van het Algemeen Bestuur d.d. 1 maart 2007) besloten om een investering te plegen om gronden te (willen) verwerven met het ook op de aankoop, zowel binnen- als buitendijs, van een 5 meter breed Beheerstrook. Hierbij werd (het aanbieden van) zakelijke rechten als terugvaloptie genoemd. De prioriteit werd gelegd bij trajecten waar een weg op de dijk ligt¹.

Eventuele persoonlijke rechten (bijvoorbeeld pacht, huur of bruikleen), welke het Waterschap heeft uitgegeven, worden vooruitlopend op de dijkversterkingsmaatregelen en indien mogelijk opgezegd onder uitleg en toelichting van de voorziene werkzaamheden.

3.2 Subsidiekader Hoogwaterbeschermingsprogramma

Voor dijkverbeteringen is deze nota van het waterschap leidend voor de grondverwerving binnen de HWBP-projecten. De Programmadirectie HWBP hanteert, met het oog op het (kunnen) verlenen van subsidie, (aanvullende) uitgangspunten en richtlijnen voor de grondverwerving en de kwaliteitsborging hiervan.

In de financieringsregeling van het HWBP wordt tot dusverre aangegeven dat de beleidskeuze van iedere beheerder om dijken al dan niet in eigendom te hebben, wordt gevolgd, waarbij het afwegingskader van de beheerder recht moet doen aan de principes van sober, doelmatig en rechtmatig.

Inmiddels is echter gebleken dat de subsidieregels van het HWBP, betrekking hebbend op grond(verwerving) naar verwachting binnen afzienbare tijd worden gewijzigd en aangescherpt. Waar bij totstandkoming van deze nota grondbeleid nog geldt dat grondtransacties, zoals aankopen, subsidiabel zijn mits dit conform vastgesteld grondbeleid is van het betreffende waterschap, mag verwacht worden dat binnenkort zal gelden dat “doelmatigheid” ook bij grondtransacties een rol van betekenis gaat spelen.

¹ In het voorstel dat aan dit besluit ten grondslag ligt, wordt niet ingegaan op de vraag “wat te doen als grondeigenaren niet mee willen werken?” Het aspect onteigenen of het opleggen van gedoogplichten kwam in dit voorstel niet aan de orde. Impliciet uitgangspunt was dat (louter) langs vrijwillige weg gezocht zou worden naar het verkrijgen van overeenstemming. Dit betekent dat daar waar die vrijwillige overeenstemming uitbleef er geen onderhoudspad zou komen. In financieel opzicht was er in het voorstel rekening mee gehouden dat er 7 hectare aangekocht zou worden, leidend tot een investering van €200.000,-

Het Waterschap hanteert, onafhankelijk van eventuele subsidiabiliteit, het beleid zoals wordt weergegeven in deze nota (zie ook hoofdstuk 3.1).

3.3 Keur en legger / Waterschapsverordening en legger

De Keur is een beheerverordening van het Waterschap.² De Keur bevat gebods- en verbodsbepalingen teneinde het beheer en onderhoud van de waterstaatkundige werken te reguleren. De keur is primair een publiekrechtelijk instrument om de belangen van het waterschap te borgen. De Waterschapswet verplicht daarnaast het Waterschap om een Legger vast te stellen. Hierin worden vorm, afmetingen, ligging en constructie van waterstaatswerken vastgelegd en worden de onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen van waterstaatswerken aangewezen. Ook worden in de Legger de ligging van de kern- en beschermingszones aangegeven. De Keur en de Legger zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

In samenhang met formele waterstaatswetgeving bieden de Keur en de Legger een publiekrechtelijk instrument om ongewenste ontwikkelingen of activiteiten ten aanzien van (gerealiseerde of ter plaatse van toekomstig te realiseren) waterstaatswerken zoveel mogelijk te voorkomen.

Keur en legger zijn daarmee primair en voornamelijk gericht op het beschermen (niet doen/voorkomen) en achteraf herstellen van de beoogde situatie, en niet gericht op bewerkstelligen wat wel moet gebeuren (wijzigen of aanleggen van waterstaatswerken, regelmatig maaien, maaisel afvoeren, opslag verwijderen, onkruiden en exoten weren of bestrijden, etc.)

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet zal de Waterschapsverordening de huidige Keur opvolgen. Hierin dient door het waterschap alle regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving binnen het beheergebied te worden opgenomen. De Keur en de algemene regels van het waterschap maken deel uit van deze waterschapsverordening. In de Omgevingswet wordt een legger op grond van de Waterwet, gelijkgesteld met een legger op grond van de Omgevingswet, althans voor zover het de normatieve toestand betreft. Het gaat hier om dat deel van de legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.³

Ook blijft het technisch beheerregister voor primaire waterkeringen onderdeel van de legger. In het beheerregister worden de gegevens opgenomen van de constructie en de feitelijke toestand, die nodig zijn voor het behoud van het waterkerend vermogen van de waterkeringen.

² Art. 59 lid 1 Waterschapswet en Art. 78 lid 1 Waterschapswet.

³ Art. 2.39 Omgevingswet.

De overzichtskaart van de legger op grond van de Waterwet met de “zonering” van waterstaatswerken en beschermingszones is onder de Omgevingswet geen onderdeel meer van de legger. Deze gebieden moeten als beperkingengebieden worden opgenomen in de hiervoor genoemde waterschapsverordening. Beperkingengebieden omvatten in dit geval het waterstaatswerk zelf en de huidige beschermingszones en profielen van vrije ruimte. De reden dat beperkingengebieden over gaan naar de waterschapsverordening komt voort uit de wens om alle burgerbindende regels in één verordening te concentreren. In het digitaal stelsel omgevingswet wordt dit in een transparante regelomgeving beschikbaar gesteld.

3.4 Projectplan Waterwet / Projectbesluit

De Waterwet is op 29 januari 2009 in werking getreden en bevat bepalingen met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen. Ten aanzien van dijkversterkingsprojecten, welke in beginsel een aanleg of wijziging van een waterstaatswerk inhouden, is onder meer bepaald:

“De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan...”⁴

Het projectplan Waterwet dient derhalve te worden gezien als het plan op basis waarvan het ruimtebeslag en daarmee de benodigde gronden worden aangewezen. Het goedkeuringsbesluit van het projectplan, waarvoor Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag is, is het juridisch bindende besluit op basis waarvan tot aanleg en zo nodig onteigening kan worden overgegaan.

Het projectplan is in principe vormvrij, maar omvat tenminste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk⁵. Op de voorbereiding van het projectplan is bovendien de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing⁶.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt het Waterschap de beschikking over een nieuw instrument, te weten het projectbesluit. Het huidige projectplan waterwet zal worden vervangen door dit projectbesluit, waarbij het projectbesluit overigens omvangrijker kan zijn dan het huidige projectplan. Het projectbesluit vervangt namelijk tevens het inpassingsplan (Wro) en het Tracébesluit (Tracéwet).

Het dagelijks bestuur van het waterschap moet een projectbesluit vaststellen in geval van de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk. Voor de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken door of vanwege de waterbeheerder, kan vrijwillig voor vaststelling van een projectbesluit worden gekozen.

⁴ Art. 5.4 lid 1 Wtw.

⁵ Art. 5.4 lid 2 Wtw.

⁶ Art. 5.6 lid 1 Wtw.

4. Privaatrechtelijk instrumentarium grondbeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de privaatrechtelijke instrumenten die aan de orde (kunnen) zijn bij de versterking van de primaire keringen.

4.2 Overwegingen

De versterkingsopgave vraagt om 'ruimte'. Ruimte voor aanleg, instandhouding, uitbreiding of verplaatsing van de kering of de daarmee samenhangende verstevigende werken, welke ruimte thans (geheel of gedeeltelijk) in eigendom en/of gebruik is bij derden.

In theorie is het denkbaar dat die derden de benodigde ruimte zonder meer ter beschikking stellen en ook aanvaarden dat er vervolgens op die grond, na de uitvoering van de versterkingswerkzaamheden, beperkingen (vanuit Keur en legger) aan het gebruik van de gronden gelden en daarbij ook zonder meer toestaan dat het waterschap deze gronden gebruikt voor inspectie-, onderhouds- en herstelwerkzaamheden.

Uitzonderlijke situaties daargelaten is dit slechts theoretisch. In de praktijk zullen grondeigenaren zich ofwel verzetten tegen de aanleg, wat het afdwingen van medewerking langs de juridische weg noodzakelijk maakt, ofwel bereid zijn mee te werken, mits er met het waterschap goede afspraken worden gemaakt over het gebruik van de gronden, zowel tijdens als na de aanleg en welke financiële compensatie hiervoor wordt geboden.

Vanuit het perspectief van het waterschap is er ook behoefte aan het maken van heldere en zakelijke afspraken over de veranderende privaatrechtelijke status van de gronden. Van bepaalde onderdelen van de waterkering wil het waterschap namelijk beslist volledig eigenaar zijn – we komen later terug op het beantwoorden van de vraag welke onderdelen dit betreft en waarom het noodzakelijk is dat het waterschap hier eigenaar van is – en bij bepaalde onderdelen of in bepaalde situaties kan worden volstaan met de vestiging van zakelijke rechten. Dit, overgang van eigendom of vestiging van een zakelijk recht, vormt tevens de basis om de hoogte van de financiële compensatie voor de eigenaren te kunnen bepalen.

Kortom: om de dijkversterkingen uit te kunnen voeren moet in veel gevallen permanent of tijdelijk 'ruimte' worden gecreëerd. Dit betekent, uitzonderingen daargelaten, dat we over de hiervoor benodigde gronden vooraf afspraken hebben gemaakt en vastgelegd, leidend tot het verkrijgen van eigendom het vestigen van een zakelijk recht of het overeenkomen van een tijdelijke huurovereenkomst.

Als het minnelijk overleg over het verkrijgen van eigendom, het vestigen van een zakelijk recht of het overeenkomen van een huurovereenkomst niet tot overeenstemming heeft geleid, dan moet de medewerking in het uiterste geval afgedwongen worden middels

hetzij onteigening, hetzij het opleggen van de gedoogplicht. Deze middelen zijn voor het waterschap daadwerkelijk een laatste redmiddel, louter bedoeld voor 'het uiterste geval'. Het waterschap wil een 'goede buurman' zijn en vindt draagvlak en acceptatie belangrijk. Er zullen zich naar verwachting echter situaties voor gaan doen waar de toevlucht moet worden genomen tot dit laatste redmiddel. Om onteigening of het opleggen van een gedoogplicht mogelijk te maken, is een projectplan Waterwet (of projectbesluit) nodig, wat samen met het grondbeleid de grondslag biedt voor de betreffende administratieve en gerechtelijke procedures.

Samenvattend kan worden gesteld:

1. Bepaald dient te worden van welke onderdelen van de versterkte dijk het eigendom voor het waterschap noodzakelijk is en voor welke onderdelen van de versterkte dijk kan worden volstaan met de vestiging van een zakelijk recht of het overeenkomen van een huurovereenkomst. Op basis van dit vertrekpunt kan de financiële compensatie voor de grondeigenaar worden bepaald en kan het minnelijke overleg worden gevoerd;
2. Als er geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt, kan in het uiterste geval de gedoogplicht worden opgelegd of de grond worden onteigend, met het onderhavige grondbeleid en het betreffende projectplan Waterwet als basis;
3. De Keur en legger hebben eerst en vooral een functie om hetgeen is aangelegd (nadien) te beschermen. Met dit instrumentarium wordt de uitvoering van de dijkversterkingsmaatregel in praktische zin niet mogelijk gemaakt.

Geconcludeerd kan dan ook worden dat met het oog op het verkrijgen van de voor de versterkingsoperatie conform projectplan Waterwet benodigde ruimte een samenhangend instrumentarium vanuit het publiek- en privaatrecht ingezet zal moeten worden. Het geniet daarbij te allen tijde de voorkeur om op minnelijke basis de gronden privaatrechtelijk beschikbaar te krijgen, hetzij door deze te verwerven, hetzij door er zakelijke rechten op te vestigen, dan wel door de gronden te huren. Als en waar niet tot minnelijke overeenstemming wordt gekomen, wordt overgegaan op een van de (publiekrechtelijke) dwangmiddelen teneinde de beschikking over de gronden te krijgen: het opleggen van een gedoogplicht of onteigening. Na realisatie van het Werk wordt de nieuwe kering zowel langs privaatrechtelijke weg (middels eigendom of zakelijk recht), als langs publiekrechtelijke weg (middels Keur en legger) beschermd tegen ongewenste ontwikkelingen en activiteiten.

4.3 Eigendom

Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.⁷ Het eigendomsrecht geeft de eigenaar van een perceel grond de exclusieve bevoegdheid om over deze grond te beschikken en te gebruiken. Als eigenaar kan het waterschap bepalen hoe het beheer en onderhoud (precies) wordt uitgevoerd.

⁷ Art. 5:1 lid 1 BW.

Door middel van het eigendomsrecht kunnen bovendien ongewenste ontwikkelingen preventief worden tegengegaan. In de eerste plaats kan hierbij gedacht worden aan het voorkomen van het gebruik van de percelen op een wijze die strijdig is met de keringsfunctie. Daarnaast kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het voorkomen van ongewenst, zogenaamd versnipperd grondeigendom (een groot aantal kleine percelen in een cluster gelegen, welke private partijen als belegging hebben verworven) uit “speculatieve” overwegingen, waardoor men op een relatief gering grondoppervlak met een zeer grote hoeveelheid en diversiteit aan grondeigenaren te maken kan krijgen. De eigenaar heeft immers in beginsel de volledige beschikking over het perceel.

Bovendien zorgt het eigendomsrecht voor de meest vergaande signaleringsfunctie bij een initiatief in de nabijheid van waterstaatswerken zoals keringen van het waterschap. De praktijk leert dat deze privaatrechtelijke signalering van grote (toegevoegde) waarde is, naast de (publiekrechtelijke) signalering middels Legger en Keur en de hiermee verband houdende zones.

Hoewel eigendom het meest omvattende recht is, zijn er situaties waar eigendom geen noodzaak is, omdat de beschikking over de grond of de constructieve elementen van de waterkering op andere, minder ingrijpende en minder kostbare wijze afdoende zijn te waarborgen. In dergelijke gevallen kan veelal worden volstaan met de vestiging van kwalitatieve verplichtingen en/of zakelijke rechten.

4.4 Zakelijke rechten

Naast het verkrijgen van het volledige eigendom en de publiekrechtelijke instrumenten die ingezet worden is er ook een aantal andere zakelijke rechten, die kunnen worden ingezet teneinde de dijkversterkingsprojecten op de gewenste manier uit te voeren.

4.4.1 Zakelijk recht van Erfdienstbaarheid

Een erfdienstbaarheid is een last, waarmee een onroerende zaak – het dienende erf – ten behoeve van een andere onroerende zaak – het heersende erf – is bezwaard. De last bestaat uit een verplichting om op, boven of onder een der beide erven iets te dulden of niet te doen. Deze verplichting kan slechts zien op feitelijke handelingen.

De erfdienstbaarheid heeft zaaksgevolg en blijft daarmee ‘kleven’ aan de onroerende zaak. Een erfdienstbaarheid kan ontstaan door vestiging of door verjaring of kan door de wet worden opgelegd. In de akte van vestiging van een erfdienstbaarheid kan aan de eigenaar van het heersende erf de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar van het dienende erf op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom (retributie) te betalen.

Het vestigen van een erfdienstbaarheid is met name geschikt in situaties waarin het waterschap een ongewenst gebruik of ontwikkeling wil tegengaan. Voorts is een erfdienstbaarheid in het kader van het HWBP bijzonder geschikt ten aanzien van de bereikbaarheid van eigendommen (recht van overpad) of het in stand houden van een aanberming.

Een erfdienstbaarheid is een zakelijk recht en wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster en heeft daarmee een privaatrechtelijke signaleringsfunctie.

4.4.2 Zakelijk recht van Recht van opstal

Een recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Het is in feite een splitsing van het eigendomsrecht. Het vestigen van een recht van opstal is van toepassing als de volledige eigendom niet noodzakelijk is. De aangebrachte werken zijn dan eigendom van de opstalhouder, de grond blijft eigendom van de eigenaar. Dit recht omvat mede de bevoegdheid van de opstalhouder en van door opstalhouder aan te wijzen derden, om het belaste perceel met vervoermiddelen, materialen en werktuigen te betreden, zulks op een in overleg met de grondeigenaar c.q. grondgebruiker te bepalen wijze, een en ander ten behoeve van onderhouds-, herstel- of vervangingswerkzaamheden. Bovendien heeft de opstalhouder de bevoegdheid tot gebruik van een voor de uitvoering van deze werkzaamheden vereiste strook grond aan weerszijden van “het opstal”.

Het recht van opstal is in het kader van het HWBP met name geschikt voor situaties waarin bijvoorbeeld leidingen, damwandconstructies al dan niet inclusief groutankers in de grond worden aangebracht, met bijbehorende werk- en onderhoudsstrook. Bij/voor grondlichamen ligt een recht van opstal minder voor de hand en wordt zij in de praktijk nooit toegepast; doordat er grond op grond wordt gebracht is het onderscheid tussen het eigendom van de berm en de ontvangende grond niet aan te brengen en dus de splitsing van het eigendom niet mogelijk.

Het recht van opstal is een zakelijk recht en wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

4.5 Overige privaatrechtelijke instrumenten

Naast het verkrijgen van het volledige eigendom, of het vestigen van afgeleide zakelijke rechten of de publiekrechtelijke instrumenten die ingezet kunnen worden zijn er ook een aantal andere privaatrechtelijke instrumenten, die kunnen worden ingezet teneinde de dijkversterkingsprojecten op de gewenste manier uit te voeren.

4.5.1 Gebruiks-/beheerovereenkomst

Bij een gebruiksovereenkomst komen partijen onder voorwaarden het (tijdelijk) gebruik van de grond overeen. Het betreft een onderhandse overeenkomst, welke vormvrij is. Echter, de meest gebruikelijke vorm van tijdelijk gebruik binnen dijkversterkingsprojecten betreft de huurovereenkomst, gelet op de te betalen vergoeding voor het tijdelijk gebruik van de gronden. Deze overeenkomst kan eventueel notarieel worden vastgelegd. De betreffende overeenkomst is met name geschikt voor tijdelijk gebruik van percelen.

Een gebruiksovereenkomst is in het kader van het HWBP bij uitstek geschikt voor tijdelijke ingebruikname van gronden die benodigd zijn ten behoeve van bijvoorbeeld werkterreinen, depots, werkstroken en laad- en loslocaties.

4.5.2 Kwalitatieve verplichting

Een kwalitatieve verplichting is, hoewel het geen zakelijk recht betreft, vergelijkbaar met de erfdienstbaarheid een verplichting tot een dulden of een niet doen. De kwalitatieve verplichting kan echter, in tegenstelling tot de erfdienstbaarheid, ook zien op rechtshandelingen en de kwalitatieve verplichting is niet verbonden aan de eigendom van een onroerende zaak. Van een heersend erf is immers geen sprake.

Om de verplichting 'kwalitatief' te maken is het noodzakelijk de overeenkomst via een notariële akte in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster. De kwalitatieve verplichting gaat vervolgens over bij overdracht van het registergoed aan een nieuwe eigenaar of gebruiker. De tot de verplichting gerechtigde blijft in beginsel dezelfde, waardoor de kwalitatieve verplichting bij uitstek geschikt is in gevallen waar de verplichtingen weliswaar aan een registergoed moeten blijven kleven, maar aan de kant van de tot de verplichting gerechtigde niet afhankelijk moeten zijn van een heersend erf.

4.5.3 Kettingbeding

Daarnaast is er nog het kettingbeding, dat inhoudt dat partijen afspreken dat een bepaalde verplichting bij overdracht van de onroerende zaak steeds moet worden opgelegd aan opvolgende eigenaars. Een kettingbeding kan voor elke soort verplichting worden overeengekomen, dus ook voor verplichtingen die een 'doen' inhouden, dit in beginsel in tegenstelling tot de erfdienstbaarheid en de kwalitatieve verplichting. Het nadeel van het kettingbeding is echter dat dit slechts obligatoire werking heeft en niet van rechtswege voor de rechtsopvolgers geldt. Hierdoor is de schuldeiser altijd afhankelijk van de wil van de schuldenaar om deze verplichting door te leggen.

Het kettingbeding, met daarin een boetebepaling opgenomen, wordt nagenoeg altijd overeengekomen in combinatie met de kwalitatieve verplichting, teneinde de overdracht van de kwalitatieve verplichting te waarborgen.

5. Primaire waterkering

In het kader van deze nota grondbeleid is gezocht naar een benadering waarbij het waterschap uitsluitend gronden verwerft waarvan zij het hebben van het eigendom nodig acht. Voor de overige benodigde gronden, waar eigendom dus niet nodig is, wordt gewerkt met (het aanbieden van) een zakelijk recht, een kwalitatieve verplichting en/of een huurovereenkomst. Hierbij geldt dat dat primaire keringen kunnen bestaan uit verschillende ‘onderdelen’, zoals bermen, beheerstroken, schermen en het klassieke dijklichaam zelf, bestaand uit twee opgaande taluds en een kruin.

De volgende aspecten spelen een rol bij het beantwoorden van de vraag of eigendom van die verschillende onderdelen noodzakelijk is:

1. Draagt de onderhoudsstaat van en beschadigingen aan de bekleding essentieel bij aan de sterkte van de dijk.
 - a. Is het nodig dit onderdeel maximaal te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen, mede overwegende de kans van optreden van een ongewenste ontwikkeling en de gevolgen?
 - b. is het actieve normale onderhoud van het onderdeel intensief (meer jaarlijks terugkerend) en draagt dit essentieel bij aan de sterkte van de waterkering?
 - c. Is de kwaliteit (intensiteit/frequentie en/of wijze van uitvoering) van het normale en buitengewone onderhoud van belang voor het functioneren van de kering?
2. Moet de bereikbaarheid voor beheer onafhankelijk altijd maximaal aanwezig zijn?
 - d. dienen er regelmatig herstelwerkzaamheden of inspectiewerkzaamheden uitgevoerd te worden?
 - e. dient de mogelijkheid te worden gewaarborgd om, zonder afhankelijk te zijn van (medewerking van) derden het actieve onderhoud anders in te vullen (denk hierbij aan intensiever of extensiever maaien, wel of geen begrazing, wijze van bestrijden invasieve exoten)?
3. Is het consistent en praktisch goed inpasbaar?
 - f. Hebben we te maken met veel eigenaren?
 - g. heeft het eigendomsbeleid vanuit het verleden ertoe geleid dat het waterschap het bestaande, vanwege de versterking uit te breiden deel van het betreffende (onder)deel van de dijk, reeds (volledig of grotendeels) in eigendom is⁸?
 - h. draagt het afzien van eigendom mogelijk bij aan een versnipperd eigendom en daarmee een inefficiënt beheer?

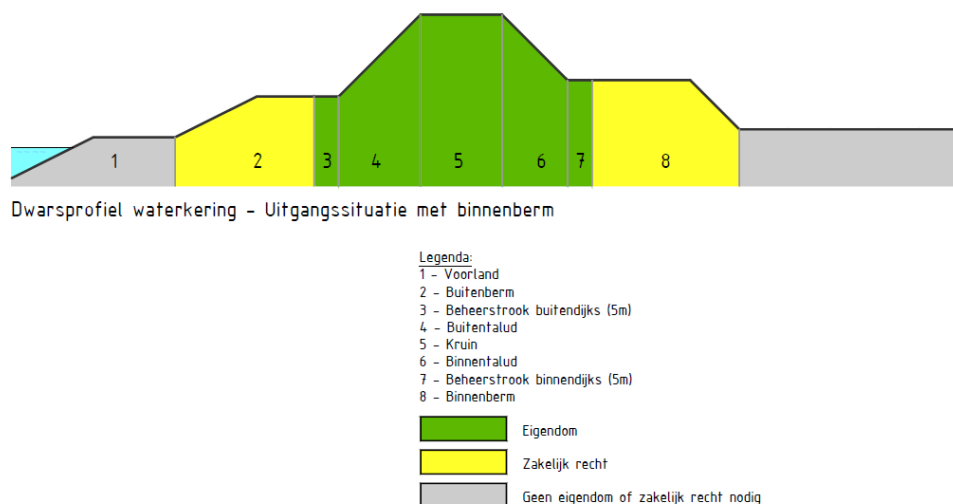
De bovenstaande aspecten zijn niet “smart” in de zin dat deze niet kwantitatief geformuleerd zijn. Ook geldt niet dat positieve beantwoording van een of meerdere aspecten altijd moet leiden tot eigendom. Het zijn aspecten die een rol spelen bij het beantwoorden van de vraag of we het nodig vinden wel of geen eigenaar te zijn. In de

⁸ Het gaat hierbij dus om de vraag of het toe te voegen onderdeel een uitbreiding is van het (reeds geheel of grotendeels in eigendom zijnde) bestaande dijkelement.

projectbesluiten zal, project specifiek, worden aangegeven en vastgesteld van welke onderdelen het waterschap eigenaar wil zijn en van welke onderdelen met zakelijke rechten kan worden volstaan. De grondverwerwingsplannen zullen hierop worden afgestemd. Voor de meest voorkomende gevallen is deze beoordeling reeds op voorhand gemaakt en zijn de uitkomsten verwerkt in de hierna volgende sub paragrafen.

5.1 Uitwerking redeneerlijn voor meest voorkomende onderdelen

De verschillende onderdelen en de bijbehorende privaatrechtelijke gewenste uitgangssituatie zijn in de basis als volgt weer te geven:



EAM350319-HWBP

Figuur 1.0: Dwarsprofiel waterkering.

Uitgangspunt is het volledig eigendom van de waterkering (4 t/m 6) en de onderhoud stroken (3 en 7). Op de aangrenzende gronden die nodig zijn voor de stabiliteit van de waterkering wordt een zakelijk recht gevestigd. Hieronder volgt de verdere motivatie van deze uitgangspunten.

5.4.1 Grondlichaam/berm buitendijks (Figuur 1.0, onderdeel 2)

Bij buitendijkse bermen geldt dat erosiebestendigheid van de bekleding als gevolg van regelmatige aantasting door waterstroming, neervorming en golven, beperkt van belang is voor de stabiliteit van de waterkering. eigendom van deze gronden is niet noodzakelijk. Uitgangspunt is derhalve dat de gronden waarop deze bermen liggen in eigendom blijven van de huidige grondeigenaar. Hierbij is het maken van afspraken met betrekking tot het gebruik van de berm in relatie tot/met behoud van de functie van die berm van belang. Door het vestigen van een erfdienstbaarheid/kwalitatieve verplichting kan dit afdoende geregeld worden.

Als over het vestigen van zakelijke rechten langs minnelijke weg geen overeenstemming wordt bereikt zal, in uiterste gevallen, en gedoogplicht opgelegd dienen te worden.

Minnelijke aankoop van deze gronden kan, beperkt, plaatsvinden, mits deze gronden 'nuttig' ingezet kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn de inzet als ruilgrond, (tijdelijk) werkterrein of (natuur)compensatiegrond

5.4.2 Beheerstrook buitendijks (Figuur 1.0, onderdeel 3)

Voor zowel de buitendijkse als binnendijkse onderhoudsstrook geldt dat we streven naar eigendom. In bijlage 1 is toegelicht waarom eigendom van de onderhoudsstrook nodig is.

De buitendijkse beheerstrook is belangrijk voor het goed beheer en onderhoud van het buitentalud. Dit is het talud dat primair belast wordt bij hoog water. Erosiebestendigheid van de waterkering is de pantsering van het dijklichaam en maakt de kering beter bestand tegen hoog water. Erosiebestendigheid valt of staat met zorgvuldig onderhoud. Adequaat onderhoud draagt derhalve bij aan een veiligere waterkering. Erosiebestendigheid is essentieel om schade door golfslag bij verhoogde waterstanden op de rivier te beperken. Onderhoud vanaf de kruin dient zoveel mogelijk beperkt te worden, omdat dit met meer bewegingen (en schade) op de taluds gepaard gaat. De buitendijkse taluds zijn over het algemeen klei achtiger door sedimentatie dan de binnendijkse taluds en worden sneller beschadigd bij betreding door of handelingen met zwaar materieel. Gelet op het belang van het doelmatig beheer en onderhoud van de betreffende strook, alsmede het belang van het obstakelvrij blijven van deze beheerstrook voor de toegankelijkheid van de beheerstrook en de bijbehorende bereikbaarheid (de beheerstrook moet middels voldoende op- en afritten bereikbaar zijn vanaf de kruin van de waterkering) zal derhalve het volledig eigendom van de beheerstrook worden nagestreefd. Enkel op die manier heeft het waterschap zowel bij regulier onderhoud, als bij calamiteiten directe toegang over de volle lengte en breedte met de nodige vervoermiddelen, materialen en werktuigen.

Van belang is niettemin dat uitsluitend op die plaatsen waar aansluitend aan het buitentalud natuur- of agrarisch bestemde percelen zijn gelegen, zonder bouwblok, het onderhoud uitgevoerd zal worden vanaf een beheerstrook met een breedte van 5m¹. In die gevallen waar een pad met een breedte van 5m¹ zou inhouden dat deze beheerstrook in de bestemming "wonen", "tuin", "bedrijf" of "agrarisch bouwblok" komt te liggen, wordt niet ingezet op verwerving van eigendom, gericht op de aanleg van een beheerstrook.

Als het minnelijk overleg over aankoop niet tot overeenstemming leidt zullen we, in uiterste gevallen, over moeten gaan tot onteigening.

5.4.3 Buitentalud, kruin en binnentalud (Figuur 1.0, onderdeel 4, 5 en 6)

Het kernlichaam van de waterkering, bestaande uit taluds en kruin is het meest essentiële onderdeel van de kering. Een onderdeel waarvan het nodig is dit maximaal te beschermen. Op dit moment zijn we over het algemeen ook al eigenaar van de gronden waarop de kering is gelegen. Voor het uit kunnen voeren van een doelmatig en kwalitatief hoogwaardig beheer door het waterschap aan het waterstaatswerk, wil het waterschap beschikken over het volledige eigendom van het binnentalud, de kruin en het buitentalud. Voor deze onderdelen geldt dat intensief geïnspecteerd en beheerd moet worden om de primaire functie als waterkering van het buitentalud, kruin en binnentalud te borgen.

Verder geldt dat de aanleg van dit element van een dijklichaam op grond die aanvankelijk een andere functie vervulde, bijvoorbeeld landbouwgrond, het voortgezet gebruik als landbouwgrond onmogelijk maakt. Dit leidt ertoe dat de impact van dit werk op het eigendom dermate groot is dat, op grond van de Onteigeningswet, de belangen van de grondeigenaar in veel gevallen onteigening vorderen.

Als het minnelijk overleg over aankoop niet tot overeenstemming leidt zullen we, in uiterste gevallen, over moeten gaan tot onteigening.

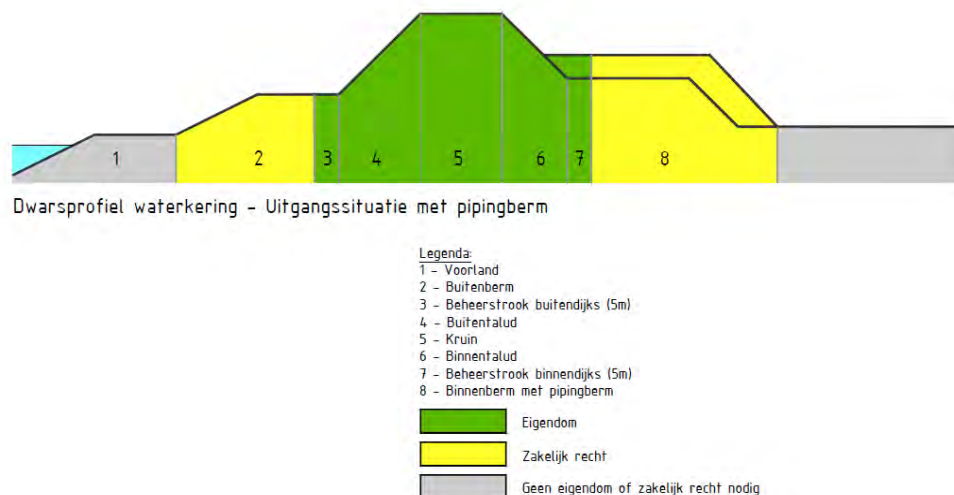
5.4.4 Beheerstrook binnendijs (Figuur 1.0, onderdeel 7)

Het knippunt tussen binnentalud en binnenberm of maaiveld (oftewel ; ‘de teen’) en de eerste daarop volgende meters zijn kwetsbaar bij golfoverslag.. Erosiebestendigheid van die teen en aansluitende eerste meters, waar het overgeslagen water nog veel energie heeft, is van belang. De beheerstrook, gelegen op die eerste meters, moet mede daarom in eigendom zijn van het waterschap. . Daarnaast is het belang van kwalitatief goed en efficiënt beheer van het binnentalud groot. Dit onderhoud op het binnentalud kan vanaf de beheerstrook uitgevoerd worden.

Van belang is niettemin dat uitsluitend op die plaatsen waar aansluitend aan het binnentalud natuur- of agrarisch bestemde percelen zijn gelegen, zonder bouwblok, het onderhoud uitgevoerd zal worden vanaf een beheerstrook met een breedte van 5m¹. In die gevallen waar een pad met een breedte van 5m¹ zou inhouden dat deze beheerstrook in de bestemming “wonen”, “tuin” of “agrarisch bouwblok” komt te liggen, wordt niet ingezet op verwerving van eigendom, gericht op de aanleg van een beheerstrook.

5.4.5 Grondlichaam/berm binnendijs (Figuur 2.0, onderdeel 8)

Voor wat betreft de binnendijkse bermen (inclusief afwateringsdrainage) geldt dat deze voor het waterschap toegankelijk moeten zijn voor het uitvoeren van (groot) constructief onderhoud. Stringente eisen aan de bekleding/erosiebestendigheid en wijze van onderhoud aan deze binnenbermen met het oog op de functionaliteit van deze bermen worden vanuit het waterschap niet gesteld. Bovendien is de mogelijkheid tot gebruik van de grond door een derde nog aanzienlijk, zodat hier het verwerven van eigendom niet noodzakelijk is en met zakelijke rechten kan worden volstaan.



Figuur 2.0: Dwarsprofiel waterkering, met aanberming.

Uitgangspunt is het vestigen van een zakelijk recht voor de aanberming (onderdeel 8), voor zover buiten het binnentalud en de beheerstrook (onderdelen 6 en 7).

Als over het vestigen van zakelijke rechten langs minnelijke weg geen overeenstemming wordt bereikt zal, in uiterste gevallen, en gedoogplicht opgelegd dienen te worden.

Vrijwillige aankoop van deze gronden kan, beperkt, plaatsvinden, mits deze gronden 'nuttig' ingezet kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn de inzet als ruilgrond, (tijdelijk) werkterrein of (natuur)compensatiegrond

5.4.6 Constructieve elementen

Indien de constructieve versterkingsmaatregelen gelegen zijn in eigendom te verwerven deel van het dijklichaam, dus van de beheerstrook buitendijks tot en met de beheerstrook binnendijks, zal automatisch het volledig eigendom van de ondergrond worden nagestreefd. In de gevallen dat het constructieve element niet in het in eigendom te verwerven gedeelte van het dijklichaam wordt aangelegd, zal per geval een afweging moeten worden gemaakt of verkrijgen van eigendom van de ondergrond noodzakelijk is of dat de vestiging van een of meerdere zakelijke rechten het meest doelmatig is. Het risico van natrekking maakt onderdeel uit van deze afweging, alsmede het belang van de maatregel voor de stabiliteit van het waterstaatswerk. Uitgangspunt is dat, indien kan

worden volstaan met de vestiging van zakelijke rechten, in beginsel gekozen zal worden voor een recht van opstal voor de eigendom van de constructie, alsmede een erfdienstbaarheid/kwalitatieve verplichting ten behoeve van de bereikbaarheid van de constructie en de eventuele bijbehorende werkstroken. Voor de meest voorkomende constructieve elementen hebben geldt het volgende.

a. Verticaal ingebracht zanddicht Geotextiel

Geotextiel is een oplossing voor het probleem piping: bij hoge waterstanden kan er water onder de dijk doorstromen en zand meevoeren. Om het uitspoelen van zand tegen te gaan, wordt geotextiel aan de binnenzijde van de dijk aangebracht. Het ruimtebeslag is beperkt. Om het eigendom en beheer en onderhoud te waarborgen wordt voor deze maatregel een recht van opstal gevestigd.

b. Waterontspanners

Een waterontspanner zorgt ervoor dat overtollig kwelwater kan worden afgevoerd, waardoor de waterdruk in de dijk wordt verminderd. De waterontspanner is een buis die aan de binnenzijde van de dijk wordt geplaatst. De eigendom van de waterontspanner wordt gewaarborgd via art. 5:20 lid 2 BW. Het waterschap is in dit geval de zogenaamd "bevoegd aanlegger" van de leiding. Hiervoor is derhalve geen vestiging van zakelijk recht of eigendom van de ondergrond benodigd.

c. Klei-ingraving

Een klei-ingraving buitendijks (ook wel voorlandverbetering genoemd) Voorkomt dat zandmeevoerende wellen onder de dijk ontstaan. Door buitendijks klei in te graven in een strook voor de dijk, wordt de weg die het water onder de dijk aflegt langer. Hierdoor wordt de weerstand groter en wordt het meevoeren van zand voorkomen. In plaats van klei kunnen ook bentonietmatten worden ingegraven waarop de oorspronkelijke grond wordt teruggeplaatst. Om het beheer en onderhoud te waarborgen wordt voor deze maatregel een zakelijk recht van opstal gevestigd.

d. Damwandconstructie, stabiliteitsschermen en bijbehorende verankering

Voor damwanden en kwelschermen wordt het eigendom en het beheer en onderhoud gewaarborgd middels een recht van opstal, voor zover deze constructies zijn gelegen buiten het dijklichaam. Ook voor de verankering van de damwandconstructie (groutankers) is het vestigen van een recht van opstal voldoende.



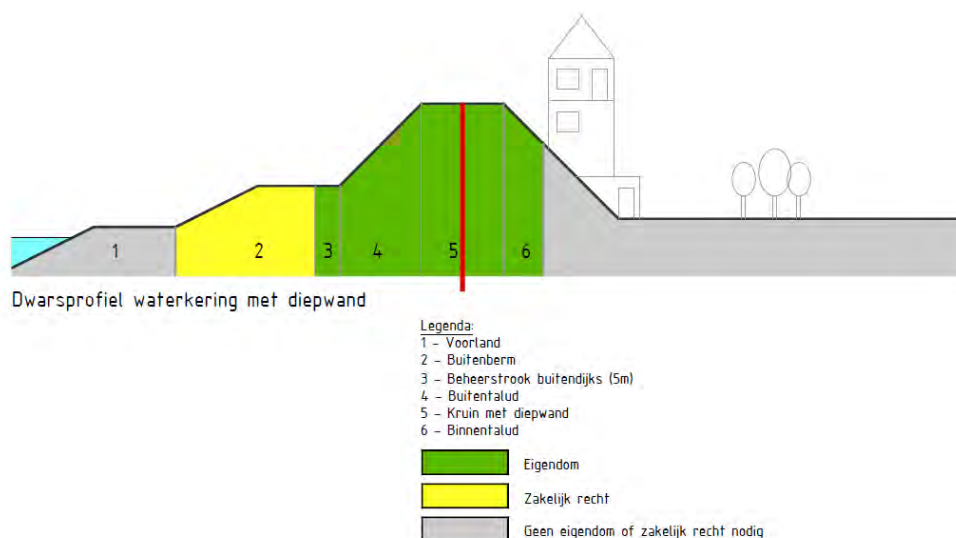
Legenda:

- 1 - Voorland
- 2 - Buitenberm
- 3 - Beheersstrook buitendijks (5m)
- 4 - Buitentalud
- 5 - Kruin
- 6 - Binnentalud
- 7 - Beheersstrook binnendijks (5m)
- 8 - Maaiveld binnendijks met damwand

	Eigendom
	Zakelijk recht
	Geen eigendom of zakelijk recht nodig

e. Diepwanden

Een diepwandconstructie wordt meestentijds aangebracht binnen zone 4 tot en met 7 van het dijklichaam. Dit brengt met zich dat voor de ondergrond van de diepwandconstructie automatisch het uitgangspunt het hebben/verkrijgen van eigendom is. Indien de diepwandconstructie buiten deze zones wordt gesitueerd, kan worden volstaan met de vestiging van een recht van opstal.



100005750000

f. Kistdammen

Kistdammen. twee onderling verbonden parallel aangebrachte (damwand-)schermen, zijn constructies die meestentijds in zone 4 tot en met 7 in het waterstaatswerk worden aangebracht. De ondergrond van de kistdam wordt dan in eigendom verworven. Echter, wanneer de constructie buiten zone 4 tot en met 7 wordt gerealiseerd, kan ook hier worden volstaan met de vestiging van zakelijke rechten, waaronder een recht van opstal.

5.4.8 Bebouwing

Als bestaande bebouwing bij de dijkversterking gehandhaafd kan blijven, is verwerving van het eigendom niet noodzakelijk (zowel pand als ondergrond). Het voorkomen van ongewenste verstoring bij toekomstige herbouw of aanbouw is via de keur dan voldoende geborgd. Het verwerven van eigendom van pand en ondergrond staan dan niet in verhouding tot het veiligheidsrisico en de impact op de omgeving. Echter, als een pand of opstal geamoveerd of verplaatst dient te worden vanwege de dijkversterking, dan is verwerving van de ondergrond wel noodzakelijk.

5.4.9 Bijzondere oplossingen

Voor het bepalen van de insteek (eigendom of zakelijk recht) in die gevallen waarin deze nota niet voorziet, zal aansluiting worden gezocht bij de redeneerlijn: verwerven waar het moet, zakelijke rechten waar dit kan. Situaties zullen beoordeeld worden aan de hand van

de in hoofdstuk 4 genoemde aspecten. Deze oplossingen zullen per situatie nader worden uitgewerkt in het projectbesluit en het daaraan gerelateerde grondverwervingsplan.

5.4.10 Maatwerk

Bij de dijkversterkingsmaatregelen spelen vaak veel verschillende belangen. Naast de belangen van het waterschap dient ook rekening worden gehouden met allerlei andere belangen, waaronder die van bewoners, bedrijven, overheden, kabel- en leidingbeheerders, etc. Verder spelen omgevingsaspecten zoals natuur, ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie en landschappelijke inpassing een belangrijke rol. Deze belangen kunnen afzonderlijk of in onderlinge samenhang, bij wijze van uitzondering, aanleiding geven af te wijken van de algemene uitgangspunten zoals deze in de voorgaande paragrafen zijn verwoord. Afwijkingen van die algemene beleidslijn zullen tot uitdrukking komen in de projectbesluiten en grondverwervingsplannen.

Daarnaast kan het voorkomen dat gronden die benodigd zijn voor de dijkversterking of daar dicht bij gelegen zijn, door de huidige eigenaar om welke reden dan ook als “verloren” worden beschouwd. Te denken valt hierbij aan het te steil worden van de taluds voor voortgezet agrarisch gebruik, beperkingen op het gebied van landbouwactiviteiten (ploegen, bemesten, etc.). Indien voor de betreffende gronden op basis van de uitgangspunten uit paragraaf 5.3 geen volledig eigendom door het waterschap wordt nagestreefd, maar volstaan zou kunnen worden met de vestiging van een zakelijk recht, doch de grondeigenaar als gevolg van deze maatregelen de gronden liever wenst te verkopen, kan door het waterschap beoordeeld worden of het bereid is tot het verkrijgen van de eigendom van de betreffende gronden. Hierbij kan de omstandigheid dat deze grond tijdelijk (als werkterrein) en/of definitief (als natuurcompensatie-terrein) kan worden ingezet, worden meegewogen.

5.2.11 Samenvattend

De vorenstaande overwegingen kunnen samenvattend als volgt worden weergegeven:

Onderdeel van de waterkering	Eigendom	Zakelijk recht
Grondlichaam/berm buitendijks		X
Beheerstrook buitendijks	X	
Buitentalud, kruin, binnentalud	X	
Beheerstrook binnendijks	X	
Grondlichaam/berm binnendijks:		X
Constructieve elementen:		
- Indien aangebracht binnen kernzone*	X	
- Indien aangebracht buiten kernzone		X
Bebouwing	-	-

- Met Kernzone wordt in dit geval bedoeld van beheerstrook buitendijks tot en met beheerstrook binnendijks (zones 3 t/m 7)

6. Wijze van verkrijging eigendom, zakelijk recht, tijdelijk gebruik

6.1 Tijdelijk of permanent

Binnen dijkversterkingsprojecten dient onderscheid te worden gemaakt tussen gronden die het Waterschap permanent nodig heeft voor het uitvoeren van de versterking van de primaire waterkering en waarvan het Waterschap het volledig eigendom wil verwerven, gronden waarop een maatregel wordt uitgevoerd waarvoor de vestiging van een zakelijk recht voldoende waarborgen biedt en gronden die het Waterschap slechts tijdelijk nodig heeft voor de feitelijke uitvoering van de maatregelen. Hierbij valt te denken aan werkterreinen, werkstroken en laad- en loslocaties/depots.

Voor deze tijdelijk benodigde gronden wordt in beginsel door het Waterschap niet het volledig eigendom verworven, maar wordt de tijdelijke beschikbaarheid geregeld middels een huurovereenkomst. Hierin wordt tevens de eventuele aanspraak op vergoeding voor het tijdelijk gebruik, alsmede vergoeding voor gewassenderiving en bijkomende schadevergoedingen geregeld. Na realisatie van de dijkversterking wordt de betreffende grond in de oorspronkelijke staat teruggebracht en komt het genot van de grond weer volledig terug bij de grondeigenaar.

6.2 Minnelijke verwerving

Het Waterschap heeft de mogelijkheid om op privaatrechtelijke basis gronden te verwerven en te verkopen. De gronden welke worden aangekocht, kunnen direct of indirect worden ingezet voor de publiekrechtelijke taken van het Waterschap.

Het streven van het Waterschap in geval van grondverwerving, is om dit middels minnelijke verwerving te realiseren. Uitgangspunt voor de vergoeding is de volledige schadeloosstelling in het kader van de Onteigeningswet en bijbehorende jurisprudentie. Dit is de oplossing die voor alle partijen (het meest) acceptabel is. Het op minnelijke basis tot overeenstemming komen vraagt tijd, tact en creativiteit. Dit levert direct een spanningsveld op tussen het streven om minnelijk de gronden te verwerven en het tijdig kunnen realiseren van de dijkversterking. Het is daarom zaak om in de planningen voldoende tijd in te ruimen tussen het (stabiel) vaststellen van de benodigde ruimte en de start van de uitvoering, en bovendien rekening te houden met de forse doorlooptijden van de administratieve en gerechtelijke onteigeningsprocedures. Temeer daar de administratieve procedure met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingrijpend zal veranderen, waarbij een belangrijke taak voor het Algemeen Bestuur van het waterschap ontstaat. Dit betreft het nemen van het besluit tot onteigening. Op dit moment is dit nog (telkens) een Koninklijk Besluit.

6.3 (Publiekrechtelijk) Juridisch instrumentarium

Het zal mogelijk niet lukken om in alle gevallen tot een minnelijke overeenstemming te komen. In deze paragraaf worden de verschillende juridische instrumenten beschreven, waarover het waterschap beschikt om medewerking van de rechthebbenden op publiekrechtelijke basis af te dwingen nader beschreven. Het gaat hierbij om onteigening volgens de Onteigeningswet en het opleggen van de gedoogplicht volgens de Waterwet. De invoering van de Omgevingswet zal de nodige veranderingen met zich mee brengen.

6.3.1 Onteigening

Het middel van onteigening wordt gezien als “ultimum remedium”, dat niet eerder mag worden ingezet dan na een deugdelijke minnelijke onderhandeling.

Deze wijze van verkrijging van de eigendom is met veel waarborgen voor de belanghebbende omgeven, welke procedure is omschreven in de Onteigeningswet. Onteigening is slechts mogelijk in noodzakelijk, algemeen en publiek belang en onder strikte wettelijke voorwaarden. Het huidige Projectplan Waterwet biedt de grondslag om te onteigenen overeenkomstig Afdeling II of IIa van de Onteigeningswet. Onteigening kan namelijk mede geschieden ter uitvoering van de in artikel 5.4 tweede en vijfde lid Waterwet bedoelde voorzieningen (het projectplan Waterwet).⁹ Dat betekent dat onteigening ook kan geschieden ter realisatie van primaire waterkeringen.¹⁰

De onteigeningsprocedure is opgedeeld in verschillende stappen, te weten:

- Minnelijke onderhandeling;
- Administratieve onteigeningsprocedure;
- Gerechtelijke onteigeningsprocedure.

Met de komst van de Omgevingswet wordt de onteigeningsprocedure anders. Het onderscheid tussen een administratief- en een gerechtelijk deel blijft bestaan, maar het administratieve deel wordt straks niet langer afgesloten met het slaan van een Koninklijk Besluit tot onteigening, waarna de gerechtelijke procedure in gang kan worden gezet. Voortaan zal het Algemeen Bestuur van het waterschap een onteigeningsbeschikking moeten nemen.

6.3.1.a Minnelijke onderhandeling

Het grondverwervingsproces begint te allen tijde met de minnelijke onderhandeling, zoals reeds gemeld in 7.3. Dit is enerzijds omdat een minnelijke overeenstemming uiteindelijk voor partijen de meest acceptabele uitkomst levert, maar anderzijds ook omdat dit een vereiste is dat voortvloeit uit de Onteigeningswet. Dit houdt in dat voorafgaand aan de administratieve onteigeningsprocedure op voldoende deugdelijke wijze moet zijn onderhandeld. De optredende schade moet voldoende zijn verzekerd en de noodzaak van onteigening moet zijn aangetoond. De minnelijke onderhandeling wordt overigens niet beëindigd bij de start van de administratieve onteigeningsprocedure, maar loopt parallel aan deze procedure gewoon door, mits er sprake is van bereidheid tot het voeren van gesprekken over de verwerving.

⁹ Art. 5.14 Waterwet

¹⁰ Overigens biedt art. 62 Ow dezelfde ruimte indien de voorgenomen voorziening is voorzien in een omgevingsvergunning, bestemmingsplan of inpassingsplan.

Het Waterschap zal al voor het eerste gesprek bevorderen dat grondeigenaren deskundige bijstand krijgen (vergoeding hierna toegelicht onder 6.3.1d.), wat ertoe zal leiden dat twee professionele en inhoudelijk deskundige partijen, evenwichtig, met elkaar in gesprek zullen gaan. Aldus werkend ontstaan er ‘checks and balances’ en zal het Waterschap de rechthebbenden niet snel (onbewust) ‘tekort’ doen. De verwachting is dat de kans klein(er) is dat rechthebbenden om onredelijke hoge prijzen zullen vragen, of om een niet-proportionele inspanning ter verkrijging van compensatie-grond. Daar waar dit onverhoopt toch gebeurt, zal over het algemeen door beide partijen, de conclusie worden getrokken dat het voorleggen van het geschil aan de rechter, via een onteigeningsprocedure, het meest in de rede ligt.

6.3.1.b Administratieve onteigeningsprocedure

Het Waterschap houdt er rekening mee dat niet alle percelen middels minnelijke onderhandeling in eigendom zijn te verwerven. In dat geval zal tijdig een administratieve onteigeningsprocedure worden gestart teneinde een Koninklijk Besluit (KB) te verkrijgen waarin percelen door de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat (hierna: “de Kroon”) ter onteigening worden aangewezen.

De administratieve onteigeningsprocedure verlangt, zoals reeds vermeld, serieuze pogingen om tot minnelijke overeenstemming te komen. Van belang hierbij is onder meer het versturen van aanbiedingsbrieven met een volledige schadeloosstelling in het kader van de Onteigeningswet.

Om de administratieve onteigeningsprocedure te starten is het niet noodzakelijk dat eventuele beroepen tegen het (provinciale) goedkeuringsbesluit van het projectplan Waterwet al zijn behandeld. Het verzoek tot onteigening (door het waterschap bij de Kroon) kan worden ingediend zodra het plan is vastgesteld. Het KB kan door de Kroon worden ‘geslagen’, ook als het projectplan nog niet onherroepelijk is. In het KB staat dan bepaald dat de eigendomsovergang door onteigening voor de rechtbank niet mag gebeuren vóórdat het projectplan onherroepelijk is. Onteigeningsprocedure en planologische procedure kunnen daarom parallel lopen. Wel vereisen titel II en titel IIa van de Onteigeningswet dat het ontwerp-projectplan ter inzage is gelegd, die zienswijzen ten aanzien van het projectplan bekend zijn en deze niet zullen leiden tot een ander ruimtebeslag.

De Kroon moet vervolgens binnen zes maanden na de terinzagelegging van het ontwerp-KB en het onteigeningsplan een beslissing nemen over de onteigening. Er geldt echter geen wettelijke termijn voor de periode waarbinnen de Kroon, na ontvangst van het verzoek, een ontwerp-KB ter inzage moet leggen.

Op de administratieve onteigeningsprocedure is de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing. Hierbij ontvangen belanghebbenden een ontwerp-KB dat vervolgens zes weken ter inzage ligt. Belanghebbenden kunnen zienswijzen indienen over de voorgenomen onteigening en aangeven of ze gehoord wensen te worden. Hierna brengt de Raad van State een advies

uit over het ontwerp-KB aan de Kroon, waarna de Kroon het definitieve KB aan de Koning aanbiedt ter ondertekening.

6.3.1.c Gerechtelijke onteigeningsprocedure

Het KB verschaft het waterschap de toegang tot de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Deze procedure start met het uitbrengen van een laatste bieding door het waterschap aan de onteigende om tot overeenstemming te komen¹¹.

Deze gerechtelijke procedure kent twee fasen. In de eerste fase wordt de onteigening uitgesproken en een voorschot op de vergoeding bepaald. In de tweede fase wordt de uiteindelijke schadeloosstelling vastgesteld.

De gerechtelijke onteigeningsprocedure start door dagvaarding van de te onteigenen partij door het waterschap. Bij onteigening voor dijkversterking kan de dagvaarding plaatsvinden nadat het projectplan Waterwet door Gedeputeerde Staten is goedgekeurd. Het projectplan hoeft dus nog niet onherroepelijk te zijn. De dagvaarding moet worden verstuurd binnen twee jaar na dagtekening van het KB. De rechter spreekt echter de onteigening wel pas uit nadat het projectplan onherroepelijk is.¹²

6.3.1.d Schadeloosstelling

Het vorenstaande brengt met zich dat de eigenaar een volledige vergoeding voor alle schade die hij rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door het verlies van zijn zaak, moet worden aangeboden¹³. De eigenaar moet zowel voor als na de ontneming in een gelijke vermogens- en inkomenspositie verkeren.

Deze schadeloosstelling kan vervolgens bestaan uit vermogensschade, inkomensschade en bijkomende schade. Hierbij is vermogensschade de schade die wordt geleden doordat de rechthebbende (een deel van) zijn eigendom verliest. Deze schade omvat dan de werkelijke waarde van het “onteigende”, alsmede de waardevermindering van het eventueel overblijvende gedeelte.

De grondslag voor vergoeding van overige bijkomende schade vloeit voort uit de hoofdregel van artikel 40 van de Onteigeningswet. De overige bijkomende schade laat zich verdelen in eenmalige kosten of schade en jaarlijks terugkerende kosten of schade (inkomens- of investeringsschade). Eenmalige schade behoort integraal te worden vergoed. Jaarlijks terugkerende schade dient te worden gekapitaliseerd. Om de bijkomende schade te kunnen berekenen zal moeten worden vastgesteld hoe de onteigende zich aan de situatie na onteigening zal aanpassen. In de basis zijn twee scenario's denkbaar: reconstructie of liquidatie. Ingeval van reconstructie wordt uitgegaan van voortzetting van het gebruik door verwerving van een vervangende zaak. Ingeval van liquidatie wordt het gebruik gestaakt en zal de onteigende aanspraak kunnen hebben op inkomensschade. De keuze voor reconstructie of liquidatie wordt naar de maatstaven van 'de redelijk handelende maatman' (een maatstaf uit jurisprudentie) bepaald.

¹¹ Art. 17 Ow

¹² Art. 5.14 lid 2 Waterwet

¹³ Art. 40 e.v. Ow

Verder wordt als bijkomende schade vergoed alle overige optredende schade die wordt geleden als noodzakelijk gevolg van de ontneming. Dit betreffen bijvoorbeeld de kosten voor deskundige bijstand, welke op basis van de dubbele redelijkheidstoets (hoogte uurtarief en besteedde tijd moet redelijk zijn) voor vergoeding in aanmerking komt.

Het vorenstaande zorgt ervoor dat de aan de eigenaar te betalen volledige schadeloosstelling een relatief duur verwervingsinstrument is.

Indien een rechthebbende voor de realisatie van een aanberming (onderdeel 8 uit figuur 1.0 en figuur 2.0) de voorkeur heeft voor eigendomsverwerving, dan wordt een volledige schadeloosstelling geboden, waarbij als uitgangspunt de vestiging van een zakelijk recht wordt gehanteerd met als enig verschil dat de eventuele vermogensschade component waardevermindering van het overblijvende (welke zich kan voordoen bij de vestiging van een zakelijk recht) wordt vervangen door de werkelijke waarde van het te verwerven vastgoedobject.

6.3.2 Gedoogplicht Waterwet

6.3.2.a Procedure gedoogplicht ex. 5.24 Waterwet

In de artikelen 5.20 t/m 5.27 van de Waterwet staat beschreven dat het Waterschap de mogelijkheid heeft om de grondeigenaar een gedoogplicht op te leggen. Hiermee wordt aan de grondeigenaar de verplichting opgelegd om te dulden dat het Waterschap op de gronden werkzaamheden uitvoert, werken realiseert of gebruik maakt van deze gronden bij aanleg of verbetering van waterstaatswerken.

Artikel 5.24 Wtw bepaalt:

“De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is, rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken de verplichting opleggen om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen, wanneer naar zijn oordeel de belangen van de rechthebbenden onteigening niet vorderen.”

De formulering van voormeld artikel brengt met zich dat de gedoogplicht slechts mag worden opgelegd wanneer de belangen van rechthebbenden geen onteigening vorderen. De vraag of de belangen van rechthebbende mogelijk wel onteigening vorderen wordt onder anderen doch niet limitatief beantwoord aan de hand van:

- de voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk benodigde grondoppervlakte in verhouding tot het totale grondoppervlak van de rechthebbende;
- de eventuele aanwezigheid van bijzondere omstandigheden, zoals verminderde bruikbaarheid van het overblijvende, door de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk.

Wanneer bovenstaande criteria ertoe leiden dat de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen, kan dat resulteren in het alsnog moeten starten van een onteigeningsprocedure om de beschikking te krijgen over de gronden.

Bovendien bepaalt artikel 5.4 Wtw dat “... aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te

stellen projectplan...” Dit brengt met zich dat een gedoogplicht uit hoofde van de Waterwet slechts kan worden opgelegd in geval van een vastgesteld projectplan.

Ook de gedoogplichtprocedure start met de minnelijke onderhandeling. Als op basis van deze onderhandelingen geen overeenstemming wordt bereikt, moet zorgvuldig bekeken worden welk instrument in de betreffende situatie het beste is: gedoogplicht of onteigening. De gedoogplicht ex. artikel 5.24 Wtw geldt niet van rechtswege, maar moet bij individuele beschikking worden opgelegd.

6.3.2.b Vergoeding schade gedoogplicht

Voordat de gedoogplicht wordt opgelegd dient het waterschap een aanbod voor de te lijden schade uit te brengen aan de betrokken rechthebbende. Een schadevergoeding op basis van art. 7.14 Wtw kan alleen op verzoek, binnen vijf jaar nadat men bekend is geworden met de schade en binnen twintig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis. In art. 7.14 Wtw wordt verder bepaald dat een vergoeding wordt toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de rechthebbende behoort te blijven.

Echter, vooruitlopend op de voorgenomen invoering van de Omgevingswet wordt door het waterschap bij het bepalen van de vergoeding bij oplegging van de gedoogplicht in redelijkheid aansluiting gezocht bij afdeling 15.2 Omgevingswet, waarin is bepaald dat voor gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd in principe ook een recht op volledige schadeloosstelling geldt.

Om deze redelijkheid te benadrukken wordt bovendien nog verwezen naar het arrest dat door de Hoge Raad werd gewezen op 21 juni 2019¹⁴, waarin de Hoge Raad (overigens in het kader van de Belemmeringenwet Privaatrecht) oordeelde dat moet worden voorzien in een volledige schadevergoeding, veroorzaakt door de aanleg en instandhouding van een hoogspanningsverbinding door TenneT TSO BV, inclusief eventuele waardevermindering van het overblijvende, rekening houdend met de planologische maatregel die het werk mogelijk maakt. Belangrijke schadeloosstellingsregels uit het onteigeningsrecht – de volledige schadeloosstelling van art. 40 Ow, de eliminatieregel van art. 40c Ow en de waardevermindering van het overblijvende van art. 41 Ow – hebben daarmee formeel voet aan de grond gekregen bij de bepaling van de schadeloosstelling onder de BP.

¹⁴ ECLI:NL:HR:2019:996

7. Aanvullende overwegingen

7.1 Anticiperend en strategisch verwerven

In de periode voorafgaand aan de dijkversterkingsprojecten kan het voorkomen dat gronden en panden in de directe nabijheid van de waterkering te koop worden aangeboden. In dat geval doet de vraag zich voor of het verstandig is om als Waterschap deze gronden, of delen daarvan, anticiperend, dan wel strategisch aan te kopen.

Anticiperende aankopen omvat de verwerving van gronden of gebouwen vooruitlopend op de reguliere grondverwerving. Deze verwerving anticipeert op een toekomstig grondverwervingsplan en geschiedt op basis van de marktwaarde (geen volledige schadeloosstelling). De 'omslag' tussen anticiperende aankopen en minnelijke verwerving (wel volledige schadeloosstelling) wordt bereikt zodra het benodigde ruimtebeslag voor de in eigendom te verwerven maatregelen stabiel in beeld is. Dit is op zijn vroegst aan het begin van de plan uitwerkingsfase (na vaststelling voorkeur altentatief), op zijn laatst aan het einde van de plan uitwerkingsfase (rondom vaststelling Projectbesluit). Het Waterschap streeft ernaar, met in acht name van de project specifieke doorlooptijden, zo vroeg mogelijk in het proces, dus aan het begin van de plan uitwerkingsfase, met het minnelijk overleg over de aankoop (op basis van volledige schadeloosstelling) van gronden te starten.

Strategisch aankopen omvat de verwerving van gronden of gebouwen die niet gelegen zijn binnen de kernzone van de dijk of het profiel van vrije ruimte. Deze objecten kunnen vervolgens bij het project ingezet worden als bijvoorbeeld ruilgrond.

In beginsel zal door het Waterschap zowel anticiperend, als strategisch grond verworven worden bij dijkversterkingsprojecten. Dit komt voort uit de gedachte dat anticiperende verwerving, op basis van vrijwillige overeenstemming op de vrije markt, van (delen van) percelen in de primaire kering goedkoper zal zijn dan een vergoeding van de volledige schadeloosstelling. Voor de strategische verwerving van percelen geldt bovendien dat dit het slagingspercentage van de minnelijke verwerving tijdens het dijkversterkingsproject aanzienlijk kan vergroten. Dit leidt ertoe dat de verwachting is dat het Waterschap uitsluitend tot strategische verwerving zal overgaan van percelen grond met een agrarische bestemming, ten behoeve van het vergroten van de mogelijkheid om compensatiegronden aan te bieden tijdens de grondverwervingsprocedure.

Van belang hierbij is dat op basis van de beleidsstukken van het HWBP de kosten voor anticiperende aankopen, welke uiteindelijk onderdeel uitmaken van het projectplan, in beginsel subsidiabel zijn, in tegenstelling tot de kosten voor strategische aankopen, welke gronden normaal gesproken buiten de grenzen van het projectplan zullen zijn gelegen. Het waterschap beschikt reeds over een grondpot die met het oog op dit soort aankopen ingezet kan worden. Het gaat hierbij niet alleen om te verwerven gronden met het oog op de versterkingsopgave sec, maar ook met het oog op de met de versterkingsopgave samenhangende (natuur- of rivierkundige) compensatie-opgave. In die zin zijn buitendijks

gelegen gronden eerder aantrekkelijk voor een dergelijke verwerving dan binnendijs gelegen gronden.

Het waterschap gaat in beginsel niet over tot anticiperende of strategische verwerving van gronden als dit uitsluitend met het oog is op het (kunnen) uitvoeren van meekoppelkansen, tenzij dit interne meekoppelkansen zijn.

Echter, of uiteindelijk bij een project daadwerkelijk zal worden overgegaan tot strategische dan wel anticiperende verwerving hangt af van diverse (projectspecifieke) factoren, zoals financiering, verhouding in tijd tot de projectfasering en omgevingsfactoren. In beginsel zijn strategische en anticiperende aankopen echter wel mogelijk.

7.2 Beschikbaarheid kabel- en leidingenstrook

Voor de realisatie van de dijkversterking moeten in veel gevallen de aanwezige kabels en leidingen verwijderd worden en langs een nieuw tracé te worden gelegd. Tijdige verlegging van kabels en leidingen dient daarmee het belang van een veilige waterkering. Bovendien is de continuïteit van de levering van de nutsvoorzieningen een maatschappelijk belang. Het Waterschap kan desgewenst een nieuw kabel- en leidingentracé opnemen in het projectplan voor de dijkversterking, indien handhaving van de bestaande nutsvoorzieningen op de huidige locatie niet mogelijk is.

In beginsel zal worden getracht om het nieuwe tracé te realiseren in “openbare ruimte”. Indien verlegging van het nieuwe kabel- en leidingentracé binnen openbare ruimte echter niet mogelijk is en aanleg op grond die in eigendom toebehoort (of middels verwerving zal gaan toebehoren) aan het Waterschap evenmin tot de mogelijkheden behoort, zal worden uitgeweken naar grond die in eigendom is van particulieren¹⁵. Dit betreffen veelal dezelfde particulieren als waarmee het Waterschap de gesprekken omtrent de grondverwervingsopgave heeft. In beginsel worden de rechten voor realisatie van de betreffende kabels en leidingen door de nutsbedrijven zelf verworven. Over het algemeen zal hierbij door de nutsbedrijven worden volstaan met de vestiging van een zakelijk recht voor de strook. Het Waterschap kan faciliterend optreden door gelijktijdig met de grondverwerving voor de dijkversterking, ook de zakelijke rechten voor de kabel- en leidingenstroken te betrekken. Het waterschap kan, op basis van het projectplan Waterwet een gedoogplicht opleggen, ook voor de kabel- en leidingenstrook. Dit kan een aanzienlijke tijdswinst in de projectfasering opleveren. Tegelijk echter, neemt het waterschap in voorkomend geval een deel van de taak en verantwoordelijkheid van de leidingenbeheerder over, wat tot onduidelijkheden in de kosten- en risicoverdeling kan leiden.

Per project zullen in overleg met de leidingenbeheerders maatafspraken worden gemaakt: wie voert (wanneer) het minnelijk overleg over het vestigen van de zakelijke

¹⁵ Het waterschap zal met betrekking tot het verleggen van kabels en leidingen gebruik maken van de “Nadeelcompensatieregeling verleggen kabels en leidingen in en buiten rijkswaterstaatswerken en spoorwegwerken 1999” (NKL 1999) en het daarbij behorende uitvoeringsprotocol.

rechten met het oog op de nieuwe leidingenstrook en wie legt een gedoogplicht op wanneer dit overleg niet tot het gewenste resultaat leidt?

7.3 Compensatiegrond

De dijkversterkingen zullen effecten hebben op de omgeving en zullen leiden tot compensatie-opgaven. Dit kan gaan om natuurcompensatie (bijvoorbeeld uit hoofde van Natura 2000, Gelders Natuurnetwerk of stikstofcompensatie) of rivierkundige compensatie. Voor deze compensatie-opgaven is eveneens ruimte, en dus grond, nodig. Over het inzetten van deze gronden zal langs vrijwillige weg overeenstemming bereikt moeten worden, tenzij deze opgave integraal is meegenomen in het projectplan Waterwet. Samenwerking met andere partijen als Rijkswaterstaat, provincie, natuurbeheerorganisaties en bijvoorbeeld zandwinningbedrijven die ook actief zijn met het initiëren van projecten in de uiterwaarden zijn hierin een succesfactor. Ontwikkel- en compensatie-opgaven ‘stapelen’ en slim koppelen, met inzet van ieders gronden wordt hier het devies.

7.4 Meekoppelkansen

Met omgevingspartijen zullen afspraken worden gemaakt over het ‘meenemen’ van opgaven van derden in de dijkversterkingsprojecten. Rol-, taak- en risicoverdeling, governance en financiering zijn hierbij elementen waarover afspraken gemaakt moeten worden. Het element ‘grond’ is hierbij van wezenlijk belang: wie zorgt voor het beschikbaar krijgen van de benodigde ruimte en welk instrumentarium wordt hierbij ingezet?

Bedenk hierbij dat met het oog op de dijkversterkingen ook behoefte is aan zand en klei. Materiaal wat, mits geschikt of geschikt te maken, vanuit duurzaamheidsoverwegingen bij voorkeur uit de directe omgeving wordt betrokken en niet van grote afstand wordt aangevoerd. Hier ontstaan wellicht mogelijkheden voor het ‘meekoppelen’: dijkversterkingen en (natuur)compensatie of natuurontwikkeling kunnen hand in hand gaan. De uitdaging hierbij zit hem niet alleen op de inhoud, maar ook op de samenwerking met de overige belanghebbenden en investerende partijen, alsmede op het tijdig beschikbaar krijgen van de gronden.

8. Wijzigingen onder de Omgevingswet

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Omgevingswet is in juli 2015 door de Tweede Kamer en in maart 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. De planning is ten tijde van het opstellen van deze nota dat de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking zal treden. De verwachting is dat veel zaken uit de Waterwet op een vergelijkbare manier terugkomen in de nieuwe wet, doch in dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de belangrijkste wijzigingen die de invoering van de Omgevingswet zal hebben voor deze nota grondbeleid.

8.1 Projectplan Waterwet / Projectbesluit

Het Projectplan Waterwet zal worden vervangen door het projectbesluit. Het projectbesluit kan ook worden ingezet voor het bereiken van publieke doelen en het samenvallen met private initiatieven. Dit biedt de mogelijkheid dat bijvoorbeeld het waterschap tezamen met een bedrijf (consortium) de dijk versterkt en dit zoveel mogelijk combineert met de realisatie van een recreatiepark.¹⁶

Waterschappen moeten met behulp van een projectbesluit in ieder geval primaire dijken aanleggen en versterken. Het dagelijks bestuur van het waterschap is het bevoegd gezag voor het nemen van alle projectbesluiten. Ook het projectbesluit dient, in het geval van projectbesluiten die betrekking hebben op de aanleg of wijziging van primaire keringen, goedgekeurd te worden door Gedeputeerde Staten.

Een projectbesluit treedt vier weken na bekendmaking van het goedkeuringsbesluit, het voor beroep vatbare besluit in werking, terwijl het Projectplan Waterwet in werking treedt met ingang van de dag na de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit. De beroepstermijn bij de Afdeling Bestuursrechtspraak is zes weken, startend vanaf het moment van bekendmaking.

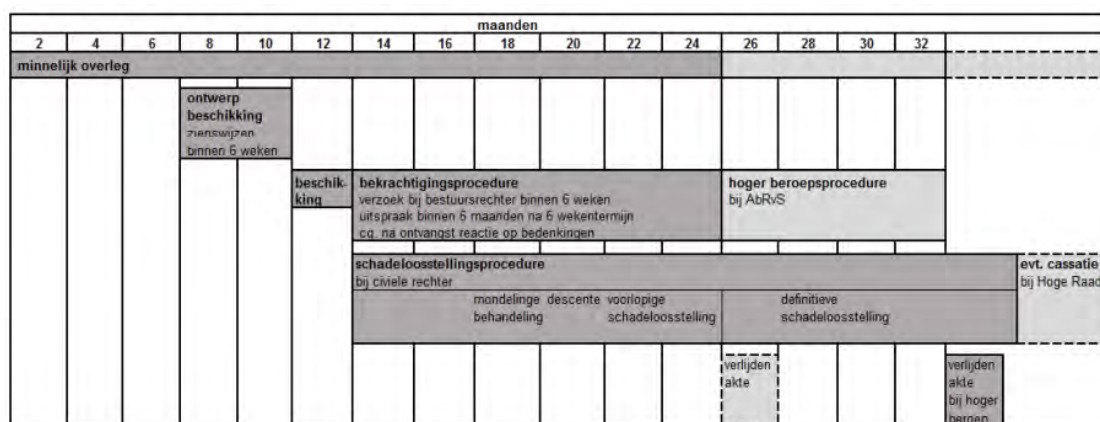
8.2 Onteigening

De beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zal ook gevolgen hebben voor de procedures aangaande de grondverwerving, met name op het gebied van de dwangmiddelen. Zo zal in de onteigeningsprocedure:

- Een knip worden gemaakt tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure;
- Geen Koninklijk Besluit meer worden genomen, maar een onteigeningsbeschikking door het algemeen bestuur van het waterschap;
- Geen rol meer resteren voor de Kroon (Corporate Dienst);
- De bestuursrechter betrokken zijn bij alle onteigeningen;
- De procedure vermoedelijk langer gaan duren wegens hoger beroep bij de ABRvS in plaats van de Hoge Raad.

¹⁶ Handreiking Projectbesluit Omgevingswet, Unie van Waterschappen.

De nieuwe onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet is dan in theorie, schematisch als volgt weer te geven:



8.3 Gedoogplichten

In de Omgevingswet is hoofdstuk 10 aan gedoogplichten gewijd. Afdeling 10.3 Omgevingswet regelt de bij beschikking op te leggen gedoogplichten. Op grond van artikel 10.11 Omgevingswet kan een gedoogplicht worden opgelegd als voor een werk van algemeen belang:

- Voor bepaalde of onbepaalde tijd gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak;
- Met de rechthebbende op de onroerende zaak ondanks een redelijke poging daartoe geen schriftelijke overeenstemming is bereikt over het gebruik daarvan;
- Het gebruik van de onroerende zaak niet meer zal worden belemmerd dan redelijkerwijs nodig is; en
- De belangen van de rechthebbende redelijkerwijs onteigening niet vorderen.

In de hierop volgende artikelen 10.13 tot en met 10.21 Omgevingswet wordt bepaald welke werken van algemeen belang zijn.

Nieuw in de Omgevingswet is een eenduidige regeling van de eigendomspositie van de werken welke worden aangelegd op grond van de gedoogplicht. Met een gedoogplicht wordt in beginsel geen opstalrecht verkregen door initiatiefnemer, en dus wordt de eigenaar van de grond door natrekking in beginsel ook eigenaar van de aangelegde werken. In artikel 10.28 Omgevingswet is bepaald dat artikel 5:20 lid 2 BW van toepassing is op werken van algemeen belang die met toepassing van een gedoogplichtbeschikking worden aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd of verplaatst.

Met het oog op de procedure tot het opleggen van de gedoogplicht (nu ex. art. 5.24 Wtw, in de toekomst art. 10.13 jo. 10.17 Omgevingswet) zijn de meest opvallende wijzigingen:

- Wettelijk vastgelegde inhoudseisen aan de gedoogplichtbeschikking;
- Wettelijke verplichting tot minnelijk overleg;
- Wettelijke bepaling volledige schadeloosstelling bij gedoogplichten bij beschikking;
- Werken op gronden van de gedoogplichtige worden eigendom van de aanlegger van het werk van algemeen belang;

- De UOV uit afdeling 3.4 Awb is van toepassing bij de voorbereiding van beschikkingen, de beschikking treedt in werking 4 dagen na de bekendmaking.

De daadwerkelijke invoering van de Omgevingswet en de aanpassingen in de gedoogplichtprocedure zouden moeten leiden tot een vereenvoudiging van deze procedure, doch de daadwerkelijke uitwerking in de proceduretermijnen blijft ongewis.

BIJLAGE 1

Voordelen onderhoudsstrook langs waterkeringen

Het waterschap heeft de belangrijkste voordelen van onderhoud aan de waterkering vanaf een onderhoudsstrook ten opzichte van onderhoud vanaf de kering zelf onderzocht en komt tot het volgende:

- Voor zowel buitendijks als binnendijks geldt dat “bescherming van de teen” een bijdrage levert aan de sterkte van de kering. Een teen die wordt aangetast door landbouwkundige werkzaamheden (bedenk dat de teen buiten door de jaren heen niet altijd even goed zichtbaar is) verzwakt en verliest daardoor sterkte. Een strook grond naast de teen zelf in eigendom hebben en beheren, met een ‘eigendomsgrens’ op 5 meter van de teen tot waar ‘met regelmaat grondbewerkingen worden uitgevoerd’ draagt aldus bij aan die sterkte;
- Voor zowel buitendijks als binnendijks geldt dat een goede en kruidenrijke grasmat op het talud bijdraagt aan de erosiebestendigheid en aldus aan de sterkte van de zode. Door 5 meter bufferzones tussen het landbouwkundig gebruik, waar kan worden bemest en bespoten, en het kruidenrijke grasland, wordt voorkomen dat (via drift) teveel voedingsstoffen en bestrijdingsmiddelen op de taluds terecht komen. Dit draagt overigens niet alleen bij aan de sterkte, maar ook aan biodiversiteit;
- Voor zowel binnendijks als buitendijks geldt dat een ononderbroken doorgaande strook in eigendom onderlangs de dijk, zonder (fysieke) belemmeringen en zonder meer (inroepen gedoogplicht) te gebruiken voor onderhoud, inspectie en bij (dreigende) calamiteiten, een wezenlijke bijdrage levert aan het doelmatig beheren en onderhouden van de primaire keringen;
- Voor zowel buiten- als binnendijks geldt dat we de taluds zo min mogelijk willen ‘belasten’ bij het uitvoeren van onze maai- en harkwerkzaamheden. Met name voor die harkwerkzaamheden maakt het nogal uit of er omhoog of omlaag geharkt moet worden. Als er omhoog gewerkt moet worden, moet er intensiever worden gewerkt, moet er meer met materieel op de taluds worden gereden, en is de schade aan de taluds groter dan wanneer er naar beneden wordt gewerkt. Het verschil in brandstofverbruik per strekkende meter dijk is significant en bovendien is het beperken van het aantal rijbewegingen op de taluds vanuit ARBO-technische overwegingen wenselijk;
- Voor zowel binnen als buitendijks geldt dat als er een opengesteld inspectie pad (fietspad of openbare weg) op de kruin ligt, het nut van werken vanaf een strook onderlangs nog groter wordt;
- Voor zowel binnen- als buitendijks geldt dat naar beneden harken ‘beter’ is dan naar boven harken; er blijft minder maaisel liggen wat het gras op de taluds kan verstikken.
 - ➔ Het maaisel moet eerst op rillen/wiers worden gelegd waarna het door een ophaalwagen wordt verzameld en weggehaald. Als het vochtig weer is, moet er ook nog worden nageveegd. Dit verhoudt zich slecht tot de wegfunctie op de kruin – weggebruikers worden hierdoor gehinderd, met het risico op ongevallen;
 - ➔ Voor de medewerkers van het waterschap is het ook buitengewoon onplezierig (en vanuit ARBO: ongewenst) om maaisel te verzamelen op en te verwijderen van een weg of fietspad.
- Bij zowel binnen- als buitendijks zal gelden dat we met veel eigenaren minnelijk tot overeenstemming zullen komen over aankoop van de 5 meter strook. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen moeten tussenliggende, ontbrekende stukken ook in ons eigendom komen. Versnippering (en omrijden of extra op- en afritten maken) moeten we voorkomen;
- Buitendijks geldt specifiek het volgende:
 - ➔ Bij hogere afvoeren blijft vuil hangen aan de rasters. Rasters staan nu op 1 meter van de teen. Dit vuil (soms hele bomen, bedden of koelkasten) kan het naastliggende talud beschadigen. Bij eigendom van de strook naast dit talud zal het raster op 5 meter komen te staan. Beschadiging van het talud door aan het raster hangend vuil is daarmee uitgesloten;
 - ➔ Doordat er regelmatig (slibrijk) water tegen dit talud komt te staan, “vervet” het talud enigszins en wordt hij kwetsbaarder voor belasting met zwaar materieel. Die belasting is groter als er vanaf de kruin maaiwerkzaamheden worden uitgevoerd dan wanneer dat vanaf een strook onderlangs de dijk het onderhoud uitgevoerd kan worden. Er kan gebruik worden gemaakt van de zwaartekracht bij het naar beneden harken van het maaisel. Het bij punt 4 genoemde argument geldt dus nog sterker bij de buitendijkse taluds.
- Binnendijks geldt specifiek nog het volgende:
 - ➔ Bij het ontwerp van de dijken wordt rekening gehouden met (golf-)overlsag. Dit leidt ertoe dat niet alleen de binnendijkse taluds erosiebestendig moeten zijn, maar ook het (kwetsbare) knikpunt met het maaiveld en de eerste aansluitende meters (gras). Een erosiebestendige strook grond direct naast de teen ‘hoort’ in zekere zin bij technische dijkontwerp. Door die strook 5 meter te maken kan hij gebruikt worden voor onderhoudswerkzaamheden aan de taluds.