

BEPERKING SCHADE AAN (REGIONALE) KERINGEN

Registratienummer: 22.050854

Aan De verenigde vergadering
Van D&H
Onderwerp Beperking schade aan regionale keringen
Datum 28 september 2022



Portefeuillehouder: Sjaak Langeslag



Voorgesteld besluit

1. Rijnland verplicht dat perceeleigenaren een afrastering plaatsen op keringen waarop grootvee gehouden wordt;
2. Rijnland voert nieuw beleid gefaseerd in en in de eerste twee jaar draagt Rijnland specifiek de kosten van herstel van schade aan groene keringen door scheepvaart en erosie door wind en golven;
3. Rijnland evalueert de beleidswijziging na twee jaar op o.a. extra kosten en fte inzet en beslist vervolgens over het dragen van de kosten van herstel van schade door graverij van dieren en onbekend;
4. De perceeleigenaar blijft verantwoordelijk voor het herstel van aantoonbare schade door bomen, opschot, voertuigen en rommel op de kering;
5. Bij de voorjaarssschouw 2023 en opvolgend voor het onderhoud en de handhaving anticipeert Rijnland op de hiervoor vereiste aanpassing van de keur door rekening te houden met punt twee in dit VV-besluit;
6. De Keur en de uitvoeringsregels (vanaf 2023 de waterschapsverordening) aan te passen aan de hand van voorgestelde besluit;
7. De financiering van besluit 2 (150.000,- euro per jaar voor de komende twee jaar) in het MJP op te nemen.

Context

Op verschillende manieren en momenten bereiken Rijnland(s bestuurders) vragen en opmerkingen over de onderhoudsplicht die perceeleigenaren hebben voor keringen. 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. Dit is de aanleiding geweest om het BOB-traject schade aan keringen te starten.

Rijnland handhaaft op de onderhoudsplicht van regionale keringen. Rijnland heeft overwogen bepaalde verantwoordelijkheden te veranderen binnen de onderhoudsplicht en de schade die daaruit voortkomt, voor eigen rekening te nemen.

Op dit moment komt een aantal van ruim 300 waarnemingen (schadepunten) bij handhaving terecht die nader beoordeeld moeten worden. Uiteindelijk leiden hiervan ca. 50 gevallen na onderzoek tot een handhavingsactie en gemiddeld drie gevallen per jaar tot een juridische procedure (dit is op basis van de voorjaarschouw 2020 en 2021 tijdens de corona pandemie). Grootvee kan grote schade veroorzaken aan de keringen en leidt tot veel discussie over de oorzaak van de schade. Veroorzaakt grootvee de schade of zijn het de golven door scheepvaart of stormen? Door het grootvee van de keringen (meer specifiek: op de grens van land en water) te weren en Rijnland de schade door scheepvaart en door wind en stormen te laten herstellen, verwachten we het gevoel van oneerlijkheid weg te nemen en ook de discussie over de oorzaak van de schades. Op 23 september 2020 heeft uw vergadering over dit onderwerp gesproken. Naar aanleiding hiervan heeft de portefeuillehouder constructief overleg gevoerd met de veehouders, LTO en natuurterrein beherende organisaties. De nu voorgestelde beleidswijziging is in lijn hiermee.

De meeste andere waterschappen weren grootvee op het grensgebied van land en water van de keringen en daarmee zou Rijnland in de pas lopen als wij een afrastering voor grootvee verplicht stellen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van wat een aantal andere waterschappen doet in vergelijkbare situaties.

Argumenten

1.1 Beperking van schade door grootvee is een kosteneffectieve maatregel.

Uit tabel 1 in de bijlage blijkt dat grootvee (runderen en paarden) de grootste aanwijsbare oorzaak is van schade op de groene keringen aan de waterzijde. De maatregel om een afrastering aan te brengen is zeer kosteneffectief en beperkt aantoonbaar trapschade. Vertrapping door grootvee is goed herkenbaar en schade hierdoor versterkt bovendien de gevoeligheid van het perceel voor andere vormen van schade zoals erosie door scheepvaart, wind en golven. De perceeleigenaar plaatst een afrastering op groene keringen waar grootvee loopt, op voldoende afstand van de waterlijn om schade door vertrapping te voorkomen. Wanneer een perceeleigenaar alles gedaan heeft wat in zijn macht ligt om schade te voorkomen is het redelijk dat daar tegenover staat dat hij niet meer door Rijnland wordt aangesproken voor al het schadeherstel.

2.1 De kosten van herstel zijn naar verwachting te overzien.

De kosten van herstel van schade aan keringen lopen erg uiteen. Dat geldt ook voor de aard van de herstelwerkzaamheden. Voor de groene keringen gaat het meestal om het herstellen van afkalvingen, bermen en spoelgaten. De kosten daarvan liggen gemiddeld op zo'n € 10.000 per schadegeval bij het huidig prijspeil. Het budget van Rijnland om schade aan regionale keringen te herstellen bedraagt € 2 mln. per jaar. Dit blijkt in de praktijk toereikend om risico's en overlast te voorkomen. Uit dit budget wordt o.a. het herstel van groene keringen bekostigd, maar het grootste deel wordt besteed aan harde keringen met damwanden en beschoeiingen. Verder blijkt uit de tabel dat in een substantieel deel van de gevallen niet direct actie noodzakelijk is. Wanneer we uitgaan van gemiddeld 10 tot 15 extra schadegevallen voor rekening van Rijnland (graverij en erosie door wind en scheepvaart), bedragen de extra kosten ca. € 100.000 tot € 150.000 plus de personele inzet van Handhaving, Watersystemen en de Onderhoudsafdeling. Zie hiervoor tabel 2. De kosten worden gedekt uit de exploitatiebegroting.

3.1 Evaluatie moet aantonen of de verwachte ontwikkelingen zich voordoen.

De verwachting is dat door het plaatsen van afrastering op keringen waarop grootvee loopt, de schade aan de keringen aantoonbaar afneemt en de gevoeligheid voor het optreden van andere schade sterk vermindert. Aangetoond is bijvoorbeeld dat schade aan het buitentalud nauwelijks voorkomt bij scheepvaartroutes waar geen grootvee komt. Wanneer de verwachtingen uitkomen, kan Rijnland aan de hand van een evaluatie een volgende stap zetten met een besluit over de andere vormen van schade en de verantwoordelijkheid voor het herstel daarvan.

3.2 Het wordt als niet redelijk ervaren dat de perceeleigenaar de kosten van herstel draagt van vormen van schade waar hij weinig of niets aan kan doen.

Als na twee jaar blijkt dat de kosten van herstel van schade door wind en golven binnen de verwachte ontwikkeling vallen en de trapschade ook sterk is verminderd, kan Rijnland besluiten ook andere schade die niet verwijtbaar is aan de perceeleigenaar gaan herstellen (inschatting 2 ton euro per jaar voor besluit 2 en 3). Hierbij gaat het om schade door graverij van dieren en niet-aanwijsbare oorzaken. Een keuze om alle schade door Rijnland te laten herstellen is niet gewenst omdat het een verkeerde prikkel kan zijn voor een perceeleigenaar om alles op zijn beloop te laten omdat Rijnland eventuele schades toch wel komt herstellen.

4.1 De perceeleigenaar blijft verantwoordelijk voor het overig dagelijks onderhoud.

In alle scenario's blijft de perceelegeenaar verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud zoals het maaien, verwijderen van afval e.d. Naast vertrappingschade, zijn andere goed aantoonbare oorzaken van schade de groei van bomen en opschot.

5.1 Aanpassing van de keur is noodzakelijk voor wettelijke verankering.

Aanpassing van de keur vraagt enige doorlooptijd omdat ter inzagelegging en een inspraakprocedure vereist is. De gehele procedure kan naar verwachting in het eerste halfjaar 2023 worden gestart. Dit heeft te maken met het invoeren van de omgevingswet en dus de waterschapsverordening. Met dit voorliggende besluit neemt uw vergadering al een standpunt in. Rijnland anticipeert in zijn communicatie vervolgens met dit besluit voor ogen op een overeenkomende aanpassing van de keur. Aanpassing van de keur en uitvoeringsregels wordt nu voorbereid. Dat kan niet van de ene dag op de andere omdat er verschillende prioriteiten voor aanpassingen van de keur en uitvoeringsregels op de plank liggen (klimaat, strandbebouwing en dit dossier). Daarnaast moet de keur worden omgezet in een waterschapsverordening.

Risico's

1.1 de perceelegeenaren werken onvoldoende mee aan het plaatsen van afrasteringen op de keringen.

Als de betrokken perceelegeenaren inzien dat medewerking hun iets oplevert, zullen zij dat naar verwachting doen. Zij worden dan immers niet meer aansprakelijk gesteld voor een aantal vormen van schade aan de groene kering.

1.2 Handhaving op het adequaat aanbrenge van een afrastering kost extra capaciteit.

Voor handhaving zoeken we de meest efficiënte manier. Dat kan op een intensieve manier gebeuren door tijdelijk capaciteit vrij te maken om na invoering van de maatregel specifiek hierop te controleren en aan te schrijven. Dat Rijnland hierbij tegenwoordig drones kan inzetten, kan hierbij helpen. Handhaving kan ook op een extensieve manier gebeuren door de medewerkers die toch 'buiten' aan het werk zijn als de ogen en oren van Rijnland in te zetten. Met fotomateriaal kunnen zij de (vermeende) overtreding constateren. Ook in dat geval is capaciteit nodig om voor opvolging van de meldingen te zorgen. In ieder geval zal de gekozen methode met bijbehorende spelregels begin 2023 terugkomen in het concept-uitvoeringsprogramma (NUP) waarin de prioriteiten gesteld worden.

2.1 De herstelkosten van de regionale (groene) keringen vallen hoger uit dan verwacht.

De extra herstelkosten worden nu geraamd op € 100.000 tot € 150.000. Daarbij is ervan uitgegaan dat vertrappingschade niet meer optreedt en dat schade door wind, golven en graverij drastisch vermindert doordat effecten elkaar versterken. Bij de evaluatie na twee jaar moet blijken of deze aannames terecht zijn gebleken.

4.1 Er kan discussie ontstaan tussen Rijnland en de perceelegeenaar over de oorzaak van de schade.

Op dit moment kan Rijnland een perceelegeenaar aanschrijven om zijn onderhoudsplicht te vervullen zonder dat Rijnland precies hoeft aan te tonen wat de oorzaak is. Als Rijnland in de nieuwe situatie een onderscheid gaat maken tussen verwijtbare schade en niet verwijtbare schade, verschuift er iets in de onderhoudsplicht. De bewijslast komt dan bij Rijnland te liggen. Perceelegeenaren zijn niet langer zonder meer verantwoordelijk voor het herstellen van alle vormen van schade. De kans bestaat dat er discussie ontstaat over de oorzaak van de schade en daarmee over de aansprakelijkheid ervoor. Omdat schadeoorzaken als voertuigbewegingen, groei van bomen en struiken en het achterlaten van afval goed zijn aan te tonen, is dit een overzienbaar risico.

1. Tabellen met oorzaken schades en opvolgacties

Tabel A: Oorzaak schades voor 2019, 2020 en 2021								
Soort schade aan keringen en oevers	2019	% van het totaal	2020	% van het totaal	2021	% van het totaal	2022	% van het totaal
Trapschade door grootvee	19	3%	35	8%	60	7%	98	7%
Aantasting stevigheid door bomen en opschot	52	9%	23	5%	81	9%	61	4%
Erosie door voertuigbewegingen	7	1%	9	2%	9	1%	5	0%
Erosie door scheepvaart	10	2%	15	3%	33	4%	18	1%
Erosie door wind en golven	13	2%	30	7%	59	7%	53	4%
Graverij door muskusratten en woelratten	8	1%	8	2%	23	3%	17	1%
Graverij door kreeften	1	0%	0	0%	6	1%	12	1%
Erosie door het grazen van vogels	3	1%	2	0%	4	0%	7	1%
Anders of geen reden	444	80%	312	72%	602	69%	1.114	80%
Optelling zonder rekening te houden met gecombineerde gevallen	557	100%	434	100%	877	100%	1.385	100%
Totaal*	612		412		840		1.357	

*De som van de bovenstaande aantallen komen hoger uit dan het totaal. Dit komt omdat er vaak meer dan één soort schade wordt geconstateerd

Toelichting: Er is een aantal oorzaken voor de toename van het aantal meldingen, te weten:

- als gevolg van een opleiding hebben de watersysteembeheerders een nieuwe kijk op dijksinspecties gekregen. Er is geen opdracht gegeven om met een verzwaarde beoordelingsmethodiek (STOWA-methodiek) de inspecties in 2022 uit te voeren behoudens een kleine pilot-strekking om de effecten te testen.
- 2020 en 2021 zijn vanwege corona lastige jaren geweest om de inspectie uit te voeren, waardoor de aantallen lager zijn dan 2022.
- trend van de afgelopen jaren dat door beter oppakken door onderhoud en ook een beter werkende meldingsapp en terugkoppeling de interne meldingsbereidheid is toegenomen.

Tabel B: Overzicht opvolgactie na geconstateerde schade								
Actiebeheer	2019	% van het totaal	2020	% van het totaal	2021	% van het totaal	2022	% van het totaal
Handhaving	135	22%	151	37%	307	37%	371	27%
Onderhoud	409	67%	89	22%	237	28%	173	13%
Watersystemen	29	5%	53	13%	105	13%	120	9%
Projectencentrum	-	-	8	2%	59	7%	51	4%
Beleid	-	-	6	1%	9	1%	8	1%
Van handhaving naar onderhoud	-	-	3	1%	6	1%	11	1%
Geen actie / overig*	39	6%	102	25%	117	14%	539	40%
Totaal	612	100%	412	100%	840	100%	1.357	100%

*voor 2022 is de peildatum 1-5-2022. De grote aantallen onder geen actie/ overig komt omdat deze schades nog geanalyseerd en weggezet moeten worden onder een van de bovenstaande acties.

2. Tabel met handhavingsacties

In de bovenstaande tabel staat o.a. het aantal acties dat bij Handhaving wordt uitgezet (bijv. 151 gevallen in 2020). Handhaving beoordeelt deze gevallen inhoudelijk en daar blijven de onderstaande aantallen aan handhavingsacties van over. Het verschil komt niet voor handhaving in aanmerking om uiteenlopende redenen.

Type overtreding			
	2019*	2020	2021
Trapschade door grootvee		22	21
Aantasting stevigheid door opschot en grasbekleding		5	2
Erosie door voertuigbewegingen		-	2
Rommel op de kering		5	-
Erosie door wind en golven en spoelgaten		16	6
Dierlijke graverij		7	8
Onbekend		-	2
Totaal		55	41

* onvoldoende vergelijkbare gegevens beschikbaar

3. Wat doen andere waterschappen

Waterschap	Vee op keringen	Onderhoudsplicht/ Onderhoudsplichtige	Schadeherstel
Delfland	Om schade te voorkomen mag vee binnen het beheergebied van Delfland niet op de waterkering. Alleen schapen/geiten beweiden	Buitengewoon onderhoud leggerprofiel Delfland. Perceeleigenaar tenzij in de legger anders aangegeven	Schade door varen proberen wij te voorkomen met nautisch toezicht, dit doen we op basis van het binnevvaart politiereglement en onze eigen vaarverordening, die kun je vinden op de website: link
HHNK	De eigenaren of gebruikers van gronden die gebruikt worden voor het houden van dieren en die zijn gelegen op of nabij waterstaatswerken, zijn verplicht op of langs hun gronden op eerste aanzegging door het bestuur een voldoende veekerende afrastering aan te brengen en te houden.	Perceeleigenaar is verantwoordelijk voor Regulier onderhoud waaronder het bestrijden van schadelijk wild, met uitzondering van muskus- en beverratten, en van schadelijke begroeiingen, het herstellen van beschadigingen en het in stand houden van begroeiingen en materialen, dienstig aan de waterkering.	Jaarlijkse inspectie van de stortberm bepaald waar wij stortsteen moeten aanvullen. Verder langs boezemkades ontstaat plaatselijk afslag door wind, maar is zeer gering. Dit herstellen wij jaarlijks door beschoeiing of rietpollen.
Hollandse Delta	Grootvee staan wij derhalve niet toe op onze percelen.	Eigenaren en anders pachter of huurders van de percelen zijn belast met het dagelijks onderhoud van de percelen op grond van de huur- of pachtovereenkomst.	perceeleigenaar
Stichtse Rijnlanden	Degene die beweidt, zorgt voor het aanbrengen en onderhouden van een voldoende veekerende afrastering. Beweiding mag binnen bepaalde periode.	Dagelijks onderhoud bij perceeleigenaar	perceeleigenaar
Scheldestromen	Vergunning en afrastering	De onderhoudsplichtigen dragen zorg voor een goede toestand van de waterkeringen door het bestrijden van schadelijk wild, het herstellen van geringe beschadigingen en het in stand houden van begroeiingen en materialen, dienstig aan de waterkering.	perceeleigenaar
Wetterskip Fryslan	Voor alle waterkeringen geldt een beweidingsverbod voor grootvee gedurende de periode 1 november – 1 maart. Om te kunnen voldoen aan de regels voor beweiding moet de eigenaar zelf zorgen voor een al of niet tijdelijke, voldoende veekerende afrastering.	1. Minimaal 1 keer per jaar maaien of begrazen. 2. Afval, voorwerpen en materialen verwijderen. 3. De polderdijk vrijhouden van houtige begroeiing. 4. Kleine beschadigingen aan de polderdijk repareren.	Bij gemelde schade komen wij in actie. Als na beoordeling blijkt dat buitengewoon onderhoud nodig is, dan doen wij dit. Ook voeren we achterstallig onderhoud uit aan houtige begroeiing.
		Gewoon onderhoud:	Onder gewoon onderhoud verstaan we dus onder meer het nemen van levensduur verlengende maatregelen (preventief onderhoud) en het onderhoud na stormschaade (correctief onderhoud). Dit betekent dat bijvoorbeeld de grasmat in goede staat wordt gehouden met schapenbeweiding en periodiek bloten van de grasmat. Maar ook dat beschadigingen door bijvoorbeeld gra verij van dieren of vertrapping door kleinvee of na een storm worden hersteld.
HHSK		Gewoon onderhoud zijn de perceeleigenaren	Bij grotere wateren herstelt HHSK schade aan beschoeiing (golf- en stormschaade).