

## Beleidsregel veendijken

Het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Delfland, in vergadering bijeen op 11 december 2007,

gelet op:

- artikel 1, onder d, artikel 13, artikel 14, artikel 21 en artikel 22 van de Keur Delfland 2008;
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

overwegende dat:

- Delfland in het recente verleden is geconfronteerd met scheurvorming in droogtegevoelige waterkeringen die dienen tot kering van boezem- of polderwater;
- nog onvoldoende bekend is over de eigenschappen van dergelijke waterkeringen;
- het noodzakelijk is om ruimte te reserveren bij dergelijke waterkeringen met het oog op toekomstige versterking ervan;
- het gewenst is om regels te formuleren aan de hand waarvan aanvragen om verlening van vergunningen voor het verrichten van activiteiten in, op, onder en boven genoemde waterkeringen kunnen worden beoordeeld;

besluit vast te stellen de navolgende 'Beleidsregel veendijken'.

### *Artikel 1. Begripsbepalingen*

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. veendijk: een waterkering, welke als droogtegevoelig is aangemerkt en als zodanig is opgenomen in bijlage 1;
- b. strekking: een specifiek deel van een veendijk;
- c. grondroering: het verplaatsen van grond welke onderdeel uitmaakt van een veendijk.

### *Artikel 2. Hoofdbepaling: geen werkzaamheden in, op, onder en boven veendijken*

1. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden verleent geen vergunning voor het verrichten van werkzaamheden en het hebben of aanbrengen van werken in, op, onder en boven de kernzone van een veendijk.
2. Het eerste lid is niet van toepassing

indien de aanvrager van een vergunning overeenkomstig bijlage 2 aantoont dat de veendijk, dan wel de strekking waar de aanvraag betrekking op heeft, niet droogtegevoelig is.

### *Artikel 3. Uitzonderingen*

1. In afwijking van artikel 2 kan het college van dijkgraaf en hoogheemraden een vergunning verlenen indien:
  - a. de aanvrager overeenkomstig bijlage 3 aantoont dat de door hem beoogde werkzaamheden leiden tot een verbetering van de veendijk met als uitsluitend doel de vergroting van de veiligheid van het achterland;
  - b. de aanvrager overeenkomstig de bijlagen 4 tot en met 7 aantoont dat de door hem beoogde werkzaamheden leiden tot, of gepaard gaan met, een structurele verbetering van de veendijk;
  - c. de aanvrager overeenkomstig bijlage 8 aantoont dat de door hem beoogde werkzaamheden leiden tot, of gepaard gaan met, de aanleg van een vervangende waterkering;
  - d. de door de aanvrager beoogde werkzaamheden als oogmerk hebben bestaande permanente bebouwing overeenkomstig bijlage 9 geheel of gedeeltelijk te vervangen, het ruimtebeslag op de veendijk niet wordt vergroot en er geen grondroering plaats vindt;
  - e. de door de aanvrager beoogde werkzaamheden er toe leiden dat permanent in, op, onder of boven een veendijk aangebrachte werken definitief worden verwijderd, mits daarbij geen grondroering plaats vindt.
2. Indien het college van dijkgraaf en hoogheemraden op grond van het eerste lid, onderdelen b en c, een vergunning verleent, verbindt het college aan de vergunning het voorschrift dat de vergunde werkzaamheden ten minste worden uitgevoerd met inachtneming van het bepaalde in bijlage 10.

### *Artikel 4. Inherente afwijkingsbevoegdheid*

Het college van dijkgraaf en hoogheemraden handelt overeenkomstig dit besluit, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou

hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met dit besluit te dienen doelen.

### *Artikel 5. Intrekking bestaande beleidsregel*

De Herziene beleidsregel Niet bouwen op veendijken van 22 maart 2005 wordt ingetrokken.

### *Artikel 6. Inwerkingtreding*

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de bekendmaking ervan in de Staatscourant en werkt terug tot en met 1 januari 2008.

### *Artikel 7. Citeertitel*

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregel veendijken.

Aldus vastgesteld door het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Delfland op 11 december 2007.

## Toelichting

### Algemeen

#### *Inleiding*

Toen in de zomer van 2003 in Wilnis en in Rotterdam een veendijk bezweek en in Delfland grove scheurvorming in veendijken optrad, is landelijk veel aandacht voor de sterkte van veendijken ontstaan. De stabiliteit van veendijken bleek kleiner te zijn dan eerder werd aangenomen. Er bleek een nog onbekend faalmechanisme te bestaan, te weten 'droogte'.

Over het gedrag van veendijken is nog veel onbekend. Voorkomen moet worden dat de stabiliteit van veendijken verder afneemt. Tegelijkertijd moet de thans nog bij veendijken aanwezige ruimte zo veel mogelijk open worden gehouden om in de nabije toekomst veendijken, indien noodzakelijk, te kunnen versterken. Om deze redenen heeft Delfland in 2005 besloten in beginsel geen vergunningen te verlenen voor het verrichten van werkzaamheden in en op

veendijken en is de Herziene beleidsregel Niet Bouwen Op Veendijken (beleidsregel NBOV) vastgesteld.

De inventarisatie van de veendijken in het beheersgebied van Delfland is gedaan op basis van bodemgegevens van TNO en Alterra. Deze gegevens zijn grofmazig en zijn 'vertaald' naar de kaden van Delfland, dat wil zeggen dat specifieke gegevens van een locatie (punt) zijn geïnterpoleerd voor een kadestrekking (honderden meters). Vervolgens is een aantal strekkingen hiervan uitgezonderd en niet als veendijk aangemerkt. Dit betreft strekkingen:

- die een waterscheiding zijn;
- waarvan het maaiveld is verheeld, wat wil zeggen dat het maaiveld tot ten minste 25 meter uit het water op de vereiste kruinhoogte ligt;
- die niet direct waterkerend zijn, wat wil zeggen dat er geen water tegenaan staat;
- die zijn voorzien van een constructie die zelfstandig waterkerend is;
- waarbij in geval van het falen van de kade de gevolgen voor de waterhuishoudkundige situatie zeer beperkt zijn.

Na de gebeurtenissen in 2003 zijn diverse onderzoeken naar de eigenschappen van veen en het gedrag en de sterkte van droogtegevoelige kaden van start gegaan. Tot nu toe hebben landelijke onderzoeken onvoldoende nieuwe, inhoudelijke inzichten opgeleverd met betrekking tot het gedrag van veen en de manier waarop de stabiliteit van veendijken wordt aangetast. De waterschappen, de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) en Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde (RWS-DWW), zijn met elkaar in gesprek om vervolgonderzoek naar droogtegevoelige veendijken op te pakken. Daarnaast wordt gewerkt aan het opstellen van leidraden voor niet-waterkerende objecten in kaden.

#### *Evaluatie bestaande beleidsregel NBOV*

Delfland heeft in 2007 de werking van de Beleidsregel NBOV (vastgesteld maart 2005) geëvalueerd. Hieruit zijn naast bovenstaande constatering over de landelijke onderzoeken de volgende conclusies naar voren gekomen:

- buurwaterschappen hebben ook speciale aandacht voor veendijken en gaan niet wezenlijk anders om met de vergunningverlening rondom activiteiten in veendijken op basis van hun keur, in vergelijking met hoe Delfland dit tracht te doen middels de Beleidsregel NBOV;
- de Beleidsregel NBOV kent een aantal inhoudelijke onjuistheden en onduidelijkheden maar deze zijn oplosbaar. Dit geldt ook voor zowel een betere gebruiksvriendelijkheid als een betere uitlegbaarheid;
- de juridische status van de Beleidsregel NBOV staat op zichzelf niet ter discussie; de wettelijke procedure voor een algemeen te gebruiken regel met externe werking is gevolgd. Door de beperkte communicatie erover en het uitbrengen van de memo's als interne richtlijn na vaststelling van de beleidsregel zelf, was deze status niet bij alle belanghebbenden even goed bekend.

Na afronding van voornoemde evaluatie heeft Delfland besloten het restrictieve beleid met betrekking tot veendijken te continueren. Met de opgedane ervaringen uit de toepassing van de Beleidsregel NBOV is de beleidsregel in een nieuw jasje gestoken.

#### *Verbeteren van veendijken*

De hoofdregel van de nieuwe Beleidsregel veendijken is dat het college geen vergunning verleent voor het verrichten van werkzaamheden en het hebben of aanbrengen van werken in, op, onder en boven de kernzone van een veendijk.

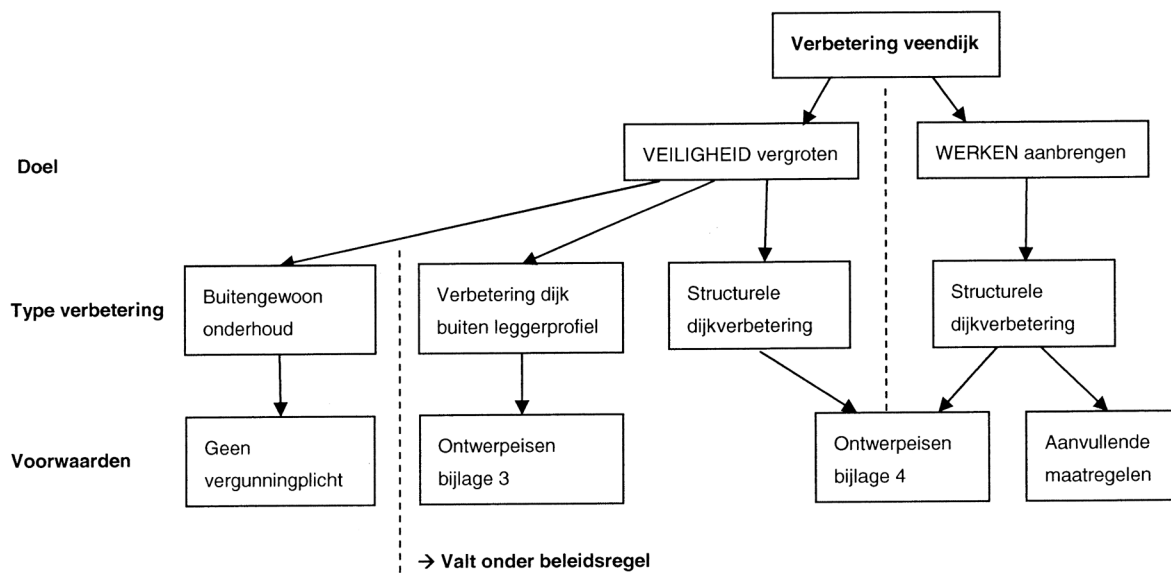
De beleidsregel heeft niet tot doel om het effectief en efficiënt verbeteren van het waterkerend vermogen van veendijken te belemmeren. Daartoe introduceert de beleidsregel een aantal uitzonderingen op de hoofdregel.

Bij verbeteringen van veendijken kunnen twee, van elkaar verschillende, onderliggende doelstellingen worden onderscheiden:

1. vergroting van de veiligheid van het achterland (uit te voeren door Delfland);
2. aanbrenging van werken (uit te voeren door derden of Delfland).

Dit onderscheid is van belang omdat bij de aanbrenging van werken (als

beoogde activiteit) beslag wordt gelegd op de nog aanwezige, open ruimte voor toekomstige versterkingen. In geval de veendijk enkel wordt versterkt, dus zonder de aanbrenging van werken, wordt de open ruimte voor toekomstige versterkingen niet ingeperkt. In figuur 1 is schematisch weergegeven hoe de verschillende doelstellingen zich tot elkaar en tot de beleidsregel verhouden.



Figuur 1 Doelstellingen voor verbetering veendijk

Het uitvoeren van kadeverbeteringen uitsluitend voor het vergroten van de veiligheid van het achterland is een taak die blijkens het reglement berust bij Delfland als waterkeringbeheerder. Kadeverbeteringen voor het vergroten van de veiligheid worden alleen door Delfland uitgevoerd. Delfland bepaalt zelf wanneer een dergelijke kadeverbetering noodzakelijk is. Er zijn drie manieren om ten behoeve van de vergroting van de veiligheid een kadeverbetering uit te voeren:

- buitengewoon onderhoud;
- verbetering buiten het leggerprofiel;
- structurele kadeverbetering.

Onder buitengewoon onderhoud wordt verstaan het op leggerprofiel houden van een kade. Het leggerprofiel is het in de legger vastgelegde minimale profiel van een kade. Het betreft dus onderhoud om te kunnen (blijven) voldoen aan een algemeen verbindend voorschrift. De uitvoering van buitengewoon onderhoud is niet vergunningplichtig.

Een verbetering buiten het leggerprofiel gaat verder dan buitengewoon onderhoud en is noodzakelijk om de veiligheid van het achterland te kunnen waarborgen. Een dergelijke verbetering is minder ingrijpend dan een structurele kadeverbetering. Bij een verbetering buiten het leggerprofiel wordt enerzijds wel de veiligheid van het achterland vergroot maar wordt anderzijds, om kosten te besparen, geen robuuste (en wellicht overgedimensioneerde) en structurele verbetering uitgevoerd. Delfland verwacht namelijk dat, als gevolg van nieuwe inzichten, over een aantal jaren een structurele verbetering met minder grond en een geringer beslag op de aanwezige ruimte – en dus goedkoper – kan worden uitgevoerd. Een verbetering van een veendijk buiten het leggerprofiel is vergunningplichtig.

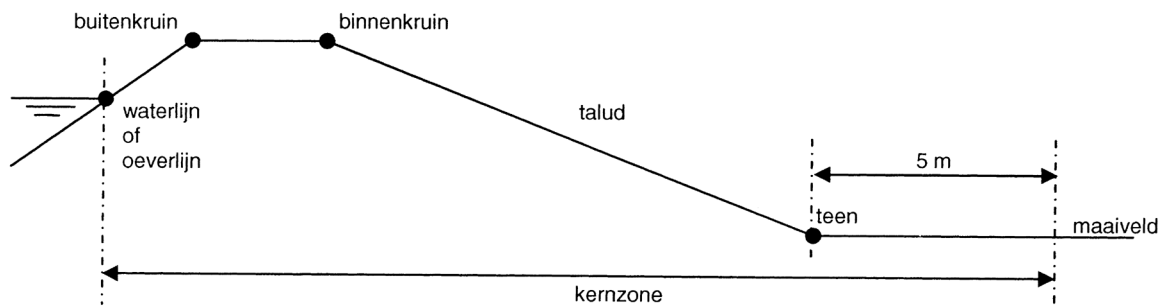
Een structurele kadeverbetering is een verbetering waarbij rekening wordt gehouden met de lange termijn, een planperiode van gemiddeld 10 jaar. Na voltooiing van een structurele kadeverbetering kan ervan worden

uitgegaan dat de desbetreffende veendijk voldoet aan de door de provincie Zuid-Holland gestelde normen voor regionale keringen in geval van boezemkaden en aan door Delfland gestelde normen in geval van polderkaden. Binnen 10 jaar hoeft in beginsel dan geen buitengewoon onderhoud meer te worden uitgevoerd. Een structurele kadeverbetering is vergunningplichtig.

### Artikelsgewijs

#### Artikel 1. Begripsbepalingen

Het begrip ‘veendijk’ wordt in dit besluit gebruikt voor alle voor verdroging kwetsbare kaden (een kade is een kunstmatig aangebracht grondlichaam, dienend tot kering van water). Bij deze kaden, waarvan de kade zelf en/of de ondergrond grotendeels bestaat uit veen, is sprake van een verhoogd risico op falen. De veendijken staan aangegeven op de in bijlage 1 opgenomen kaart. In figuur 2 is weergegeven uit welke onderdelen een kade bestaat.



Figuur 2 Dwarsdoorsnede van een kade

Verder zijn de termen ‘strekking’ en ‘grondroering’ gedefinieerd. Voor het overige wordt in dit besluit aangesloten bij de begripsomschrijvingen en de terminologie van de Keur Delfland 2008 (keur). Belangrijke uit de keur overgenomen begrippen zijn ‘werken’ – alle door menselijk toedoen ontstane of te maken bouwwerken, constructies of inrichtingen met toebehoren – en ‘kernzone’ – de centrale gedeelten van waterstaatswerken, die als zodanig in de legger zijn aangegeven.

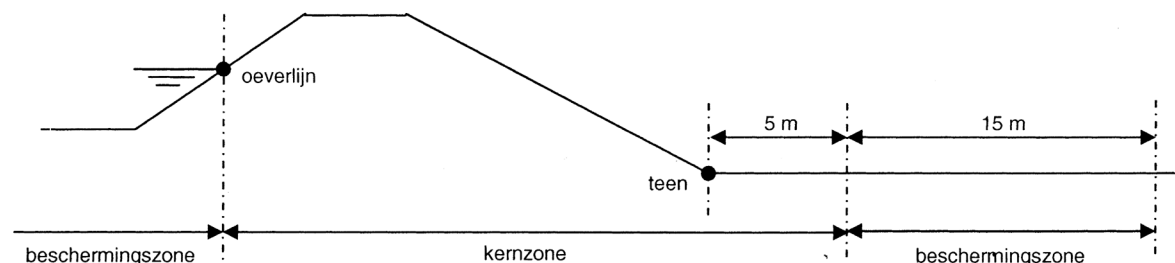
*Artikel 2. Hoofddregel: geen werkzaamheden in, op, onder en boven veendijken*

*Artikel 2, eerste lid*

Het eerste lid van artikel 2 bevat de hoofddregel van de beleidsregel. De hoofddregel bewerkstelligt dat de kernzone van veendijken vrij wordt gehouden van werken zodat ruimte open blijft voor toekomstige versterkingen. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat de stabiliteit van veendijken door de uitvoering van werken onnodig verslechtert.

Bepaalde waterstaatkundige belangen of maatschappelijke ontwikkelingen kunnen redenen zijn om toch een werk in de kernzone van een veendijk te willen uitvoeren. In artikel 3 is aangegeven wat, onder voorwaarden, wel kan worden toegestaan in veendijken.

Voor de beschermingszones (zie figuur 3) van veendijken geldt het vigerende beleid zoals beschreven in de Nota Kaden en Waterkeringvremde Elementen (Nota KWE). Aanvragen om verlening van een vergunning voor het verrichten van activiteiten in de beschermingszone van een veendijk zullen aan de hand van dit vigerende beleid worden getoetst.



Figuur 3 Beschermingszones

*Artikel 2, tweede lid*

Omdat bij de inventarisatie van de veendijken in het beheersgebied van Delfland noodzakelijkerwijs gebruik is gemaakt van grofmazige gegevens is het mogelijk dat een (specifiek deel van een) veendijk niet droogtegevoelig is omdat de veendijk en/of de ondergrond ervan op basis van nader onderzoek geen veen bevat. In een dergelijk geval is er geen aanleiding meer om de hoofddregel onverkort toe te passen en wordt de veendijk of betreffende strekking van de kaart in bijlage 1 verwijderd. Het tweede lid van dit artikel maakt het mogelijk dat de aanvrager van een vergunning door middel van grondonderzoek aantoont dat de veendijk, dan wel de strekking waar de aanvraag betrekking op heeft, niet droogtegevoelig is. Bijlage 2 bevat de eisen die bij dit grondonderzoek in acht moeten worden genomen. Voor het uitvoeren van dit grondonderzoek is een vergunning nodig van Delfland.

*Artikel 3. Uitzonderingen*

*Artikel 3, eerste lid, onder a*

De uitzondering onder a heeft betrekking op een verbetering van een veendijk buiten het leggerprofiel. Deze verbetering buiten het leggerprofiel kan alleen worden toegepast indien het doel uitsluitend het vergroten van de veiligheid is.

Het is mogelijk dat een op deze manier verbeterde veendijk op middellange termijn wederom verbeterd moet worden, afhankelijk van de in ontwikkeling zijnde ontwerpleidraad van de STOWA<sup>1</sup> of uitkomsten van landelijke onderzoeken. Dit is mogelijk daar de benodigde ruimte zo veel mogelijk open blijft. Alleen Delfland kan de hier bedoelde vergunning aanvragen. Om welke redenen Delfland over gaat tot een dergelijke verbetering en welke typen maatregelen worden getroffen is aangegeven in bijlage 3.

#### *Artikel 3, eerste lid, onder b*

De uitzondering onder b heeft betrekking op het geval dat Delfland een veendijk structureel – rekening houdend met de lange termijn – wil verbeteren en op het geval dat een particulier een permanent werk op of in een veendijk wil aanbrengen. De beleidsregel schrijft voor dit laatste geval voor dat dit gepaard dient te gaan met een structurele verbetering van de veendijk (structurele kadeverbetering). In dit geval wordt namelijk altijd gekeken naar de lange termijn, omdat er ten minste gedurende de technische levensduur van het aan te brengen werk beslag wordt gelegd op de ruimte voor eventuele, toekomstige versterkingen van de veendijk.

Een structurele kadeverbetering zal moeten voldoen aan ontwerpeisen volgens de in ontwikkeling zijnde leidraad van de STOWA. Tot het moment dat deze ontwerpeisen bekend zijn, gaat Delfland uit voorzorg bij het verbeteren van veendijken uit van conservatieve uitgangspunten die in de praktijk leiden tot robuuste kaden. Dit uitgangspunt is gekozen zodat later bij toetsing aan de resultaten van de landelijke onderzoeken naar veendijken de verbeterde strekkingen met een grote mate van zekerheid worden goedgekeurd.

De ontwerpeisen voor deze robuuste kaden leiden tot het standaard ontwerp voor een structurele kadeverbetering. Een vergunningaanvrager heeft de mogelijkheid tot beperkte optimalisatie van dit standaard ontwerp (leidend tot een kleiner profiel). De bijlagen 4, 5 en 6 bevatten de ontwerpeisen, de voorwaarden voor optimalisatie en het benodigde grondme-

chanische onderzoek voor optimalisatie.

Ook na een structurele verbetering van een veendijk blijft de beleidsregel van toepassing; er zit namelijk nog altijd veen in de ondergrond van de kade. De droogtegevoeligheid is wel afgenomen, maar niet geheel verdwenen. De kernzone wordt opnieuw vastgesteld. In de kernzone van een structureel verbeterde veendijk is er echter wel meer mogelijk. Afhankelijk van het type verbetering kan bijvoorbeeld een woning dicht bij de buitenkruinlijn worden gebouwd en kunnen wegen worden aangelegd. Hierbij geldt steeds dat per geval moet worden vastgesteld wat precies mogelijk is. In bijlage 7 zijn deze mogelijkheden nader uitgelegd.

Het blijft, ook zonder dat een structurele kadeverbetering wordt uitgevoerd, mogelijk om leidingen in veendijken bij calamiteiten te bereiken en om onderhoud aan leidingen in veendijken te verrichten. In de vergunningen die zijn verleend bij de aanleg van leidingen staan de voorschriften over het onderhoud.

Voorafgaand aan de uitvoering van een structurele kadeverbetering is overleg met Delfland vereist, waarin het bovenstaande nader zal worden toegelicht.

#### *Artikel 3, eerste lid, onder c*

Een vervangende waterkering kan in beginsel in alle gevallen worden aangebracht. Wel heeft Delfland de voorkeur voor waterkeringen uitgevoerd in grond. Vervangende waterkeringen, meestal uitgevoerd als damwand, hebben als nadeel dat ze minder duurzaam en qua onderhoud en toetsing duurder zijn dan waterkeringen in grond. Tevens kunnen zwakke plekken ontstaan bij de aansluiting van een vervangende waterkering op een grondlichaam. Daarnaast is de plaatsing van een vervangende waterkering aanzienlijk duurder dan de versterking van een waterkering in grond.

Voorbeelden van werkzaamheden, waarbij het toepassen van een vervangende waterkering gebruikelijk is, zijn gemalen en kruisende leidingen. De eisen die aan een vervangende waterkering in een veendijk worden

gesteld, zijn opgenomen in bijlage 8. De eisen die aan de te vergunnen werken worden gesteld staan beschreven in de Nota KWE.

Na aanleg van een vervangende waterkering volgens de eisen uit deze beleidsregel wordt de kernzone opnieuw bepaald. De beleidsregel blijft voor nieuwe vergunningaanvragen van toepassing; er zit namelijk nog altijd veen in de ondergrond achter de vervangende waterkering.

#### *Artikel 3, eerste lid, onder d*

Het herbouwen of aanpassen van een werk is toegestaan indien de stabiliteit van een veendijk niet wordt geschaad en de nog aanwezige, open ruimte voor kadeverbeteringen niet verder wordt ingeperkt. De belangrijkste eis hierbij is dat er geen sprake mag zijn van grondroering. De activiteiten die vallen onder deze uitzondering en de voorwaarden voor de uitvoering ervan zijn opgenomen in bijlage 9.

#### *Artikel 3, eerste lid, onder e*

De definitieve verwijdering van werken in en nabij een veendijk is ook mogelijk, mits daarbij geen grondroering plaatsvindt. In de praktijk betekent dit dat geen funderingen mogen worden verwijderd.

#### *Artikel 3, tweede lid*

Indien een vergunning wordt verleend, wil het college verzekeren dat de vergunde werkzaamheden worden uitgevoerd met inachtneming van bepaalde minimumeisen. Deze eisen hebben betrekking op de uitvoering en de monitoring van de werkzaamheden en zijn opgenomen in bijlage 10. Het gaat hier om minimumeisen; het college kan zonodig aan een vergunning verdergaande voorschriften verbinden voor wat betreft de uitvoering en monitoring van werkzaamheden.

#### *Artikel 4. Inherente afwijkingsbevoegdheid*

Dit artikel, ontleend aan artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, houdt in dat in beginsel overeenkomstig een beleidsregel moet worden besloten. In normale gevallen behoort niet van een beleidsregel te worden afgeweken. Afwijking van de beleidsregel is mogelijk en ook geboden indien de strikte naleving van de

---

beleidsregel, gelet op de strekking van de beleidsregel en de onderliggende wettelijke regeling, niet nodig is en bovendien een onevenredig nadeel voor de belanghebbenden zou opleveren, zulks ter beoordeling van het college.

*Artikel 5. Intrekking bestaande beleidsregel*

De Herziene beleidsregel Niet Bouwen Op Veendijken van 22 maart 2005 wordt ingetrokken. Ook de bijbehorende en nadien op de website van Delfland gepubliceerde memo's worden ingetrokken.

*Artikelen 6 en 7. Inwerkingtreding / Citeertitel*

De beleidsregel treedt tegelijkertijd met de Keur Delfland 2008 op 1 januari 2008 in werking. De citeertitel is ten opzichte van de oude titel verkort.

<sup>1</sup> 'Leidraad ontwerpen kadaverbeteringen', STOWA, 2007.

De bijlagen worden hier niet gepubliceerd. Zij zijn in te zien op de website van het Hoogheemraadschap van Delfland: [www.hhdelfland.nl](http://www.hhdelfland.nl)