

Juridisch instrumentarium bij schade door beekherstel en andere waterdoelen

Het dagelijks bestuur van Waterschap De Dommel in Boxtel,

Overwegende dat gelet op de doelen vanuit het WBP5 en de Nota Handelingsperspectieven watertransitie de urgentie bestaat om technisch compenseren niet meer primair toe te passen als compensatie van negatieve effecten van projecten voor watersysteemherstel,

Conform het voorstel met nummer [zaaknummer 78256 d.d. 7 november 2024],

heeft het volgende besloten:

1. Het gewijzigde beleid *Juridisch instrumentarium bij schade door beekherstel en andere waterdoelen (2024)* vast te stellen,
2. In te stemmen met de nota van zienswijzen,
3. In te stemmen met de voorgestelde wijzigingen in de ontwerp-beleidsregel,
4. Technisch compenseren niet meer primair toe te passen als compensatiemaatregel in realisatieprojecten,
5. Een overgangsregeling vast te stellen,
6. Het beleid als een beleidsregel bekend te maken,
7. Het in 2016 vastgestelde beleidsdocument in te trekken.
8. In te stemmen met het communicatiebericht 'compenseren van schade'.

1 INLEIDING

De uitvoering van projecten in het kader van watersysteemherstel zoals beekherstel en andere (vernattings)maatregelen zorgt voor noodzakelijke (en hierdoor gewenste) effecten op grondwaterstand en/of inundatie. Dit is noodzakelijk om te voldoen aan de wettelijk gestelde (ecologische) doelen, zoals op grond van de Kader Richtlijn Water (KRW) en Natura 2000. Maar soms leiden deze effecten ook tot negatieve en ongewenste effecten (schade) voor andere gebruiksfuncties dan water, natuur en ecologie, zoals landbouw en wonen. Deze schade beperkt dan wel compenseert het waterschap vooraf, dan wel na de uitvoering van een project. De manier waarop schade voorafgaand aan de uitvoering van een project met de betrokkene wordt afgehandeld, is beleidsmatig vastgelegd in dit document.

In 2016 werd de eerste versie van dit beleid vastgesteld. Het belangrijkste doel van deze beleidsregel was een uitbreiding van de mogelijkheden om natschade af te kopen. Desondanks bleef daarna het toepassen van technische maatregelen een aanzienlijke rol spelen vanwege de grotere kans op overeenstemming met de schadelijgende partij. Het stelt de ondernemer immers in staat de bedrijfsvoering volledig of grotendeels voort te zetten, zonder hinder vanuit het project. De juridische consequentie daarvan was dat het toepassen van technisch compenseren de bestendige gedragslijn werd. En daarmee werd niet hetgeen daadwerkelijk bedoeld was de beleidslijn, maar *hoe het in de praktijk uitwerkte*.

Technisch compenseren kan echter leiden tot belemmeringen in het bereiken van de in het WBP opgenomen doelstellingen. Daaronder vallen KRW en watertransitie, met beoogd systeemherstel en onderliggende doelen zoals een toename van de grondwatervoorraad en ruimte voor water. Dat is de reden om het beleid daarop aan te passen.

In deze geactualiseerde versie (2024) is het doel en de toepassing van het beleid expliciet beschreven. Om te zorgen dat het beleid op de juiste manier gebruikt wordt en technisch compenseren niet onverhoopt de bestendige gedragslijn blijft, is het belangrijk duidelijk te maken dat het beleid is veranderd. In de communicatie over dit onderwerp, zowel intern als extern, dient benadrukt te worden dat technisch compenseren in realisatieprojecten anders dan voorheen een uitzondering vormt; voor technisch compenseren geldt vanaf nu: nee, tenzij.

Het doel van het voorliggende beleid is om in lijn met de watertransitie zoals vastgelegd in WBP5 en de Nota Handelingsperspectieven watertransitie ¹ (hierna: het Handelingsperspectief) de juridische grondslag te bieden voor een compensatie van schade bij betrokkenen, anders dan primair op grond van technisch compenseren.

1) De nota is op 8 februari 2023 vastgesteld door het dagelijks bestuur. Op 15 februari heeft het algemeen bestuur met het Handelingsperspectief ingestemd. Het Handelingsperspectief is op 5 oktober 2023 bekendgemaakt, waarna het op 6 oktober 2023 in werking is getreden.

De aanleidingen die vragen om bestuurlijke kaders voor het omgaan met schade door herstel van het watersysteem zijn:

- Het waterschap moet bij herinrichting van het watersysteem afwegingen maken tussen de mate waarin doelrealisatie kan plaatsvinden, de effecten op de omgeving (door inundatie en peilverandering) en kosten van compensatie. Op grond van het WBP5 en het Handelingsperspectief (de watertransitie) is de visie van het waterschap anders dan in 2016. Dit geeft een noodzaak tot het maken van een andere belangenafweging, die vorm krijgt met dit beleid. Op basis van dit beleid komt het waterschap tot een doelmatige uitvoering van zijn waterschapstaken en het nastreven van de wettelijke doelen die aan het waterschap zijn gesteld, zoals het zo dicht mogelijk uitkomen bij de aan het waterschap wettelijk gestelde KRW doelen in 2027. Dit beleid is een noodzakelijke uitwerking en concretisering van het Handelingsperspectief. Zonder dit beleid kan geen (correcte) uitvoering worden gegeven aan het Handelingsperspectief (de watertransitie).
- Bij het ontbreken van dit beleid zou in vergelijkbare situaties verschillend kunnen worden gehandeld en bestaat er het risico van rechtsongelijkheid.
- Gelet op de wettelijke schadebeperkingsplicht (artikel 4:126 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht) moeten ingelanden rekening houden met en voorsorteren op deze beleidsregel. Dit houdt bijvoorbeeld in dat eenieder na bekendmaking van deze beleidsregel er niet op voorhand van uit mag gaan dat schade ten gevolge van een realisatieproject op zijn/ haar grond technisch gecompenseerd wordt. Dit is bijvoorbeeld relevant bij de aankoop van grond of het aangaan van een (nieuw) pachtcontract. De ingelanden moeten daarom kennis hebben van deze beleidsregel die daarom aan eenieder officieel bekendgemaakt wordt in het Waterschapsblad.
- Op 12 november 2024 heeft het dagelijks bestuur besloten dat het instrument technisch compenseren niet meer primair wordt toegepast omdat dat niet in overeenstemming is met WBP5 en het Handelingsperspectief waarin gekozen is voor een natuurlijk bodem- en watersysteem.

2 AFBAKENING EN REIKWIJDTE

2.1 Afbakening

- De in deze nota beschreven werkwijze wordt van toepassing voor de waterdoelen van het waterschap in het algemeen (ook: herstel watersysteem) en de waterlichamen binnen de KRW, bijlage 1 op pagina 61 van het WBP5.
- De in deze nota beschreven instrumenten en werkwijze zijn enkel van toepassing voor projecten met (water)doelen voor Waterschap De Dommel, al dan niet door het waterschap vastgesteld. Ook projecten met (water)doelen voor Waterschap de Dommel, die worden vastgesteld door andere partijen en/of andere bevoegde gezagen (zoals gemeenten en/of provincie) dienen rekening te houden met deze beleidsregel.
- Deze beleidsregel geldt voor alle voornoemde projecten, in welke vorm dan ook: projectbesluiten Omgevingswet/ omgevingsvergunningen eigen dienst/ watervergunning voor andere partijen.
- Deze werkwijze gaat niet over de ingrepen binnen een al vastgesteld of uitgevoerd Projectplan Waterwet. Bij een deel van de waterlopen met de aanduiding 'meandering' heeft immers al beekherstel plaatsgevonden, of is het in uitvoering of verregaande voorbereiding. Daar zijn al maatregelen getroffen en/ of schades gecompenseerd. Hoewel niet uitgesloten is dat met het oog op doelrealisatie er ook in deze watergangen nog veranderingen in morfologie, beheer of onderhoud plaatsvinden, wordt verwacht dat de impact hiervan relatief beperkt is ten opzichte van de watergangen waar nog 'beekherstel' gepland is. Ook is er een aantal watergangen dat reeds als hydromorfologisch 'op orde' is aangemerkt. Hier worden in de toekomst geen grote ingrepen verwacht.
- Voor gestuurde waterbergingsgebieden ter bescherming van benedenstrooms bebouwd gebied gelden reeds separate compensatie-afspraken en schaderegelingen. Dit voorstel behandelt deze gebieden niet. Overigens zijn de meeste van deze gebieden reeds gerealiseerd of is er een projectplan voor vastgesteld, en wordt slechts een klein deel van de nog te realiseren beekherstelprojecten gecombineerd met gestuurde waterberging.
- In het geval van waterveiligheid² geldt dat het bestaande beschermingsniveau dient te worden gehandhaafd of verbeterd (met aanleg/ verhoging/ verlenging waterkeringen of andere waterstaatswerken). Deze maatregelen kwalificeren niet als technische compensatie zoals bedoeld in deze beleidsregel. Want het instrumentarium bij beekherstelprojecten gaat niet over schade als gevolg van het niet voldoen aan de NBW-norm, maar over schades (of verslechtering) door ingrijpen van het waterschap, ondanks dat wordt voldaan aan de normen of dat normen niet van toepassing zijn.

2) In Nederland maken we nadrukkelijk onderscheid tussen waterveiligheid en wateroverlast, omdat de gevolgen van een overstroming door een dijkdoorbraak onvergelijkbaar veel groter kunnen zijn dan die van wateroverlast door zware neerslag.

2.2 Raakvlakken

Beleidsregels Ontwikkelen Waterlopen (I36027)

Op 16 februari 2016 heeft het Dagelijks Bestuur de beleidsregels voor het herinrichten van watergangen vastgesteld. Hierin staan de minimumeisen waaraan de verschillende typen beken moeten voldoen voor het behalen van de KRW doelen. Deze regels, of minimumeisen stellen kaders bij herinrichting en ondersteunen bij het maken en verantwoorden van een transparante afweging tussen de mate waarin doelrealisatie kan plaatsvinden en de effecten op de omgeving.

Het is daarmee de legitimatie van de inspanningen van het waterschap voor een flink aantal waterdoelen. Deze beleidsregels blijven van kracht en worden niet gewijzigd met onderhavig beleidsdocument. De Beleidsregels Ontwikkelen Waterlopen gaan niet over de manier waarop mogelijke negatieve ongewenste effecten worden gecompenseerd.

Leidraad herstel Natte natuurparels

In oktober 2010 hebben alle Brabantse waterschappen en de provincie Noord-Brabant deze leidraad opgesteld als juridisch handvat bij de aanpak van hydrologisch herstel van Natte natuurparels door de Brabantse waterschappen. In deze leidraad staat onder andere hoe het waterschap omgaat met schade die veroorzaakt wordt door maatregelen ten behoeve van Natte natuurparels. Opgenomen is dat het treffen van compenserende maatregelen (technisch compenseren) in het algemeen de voorkeur heeft boven een schadevergoeding. In bepaalde gevallen kan volgens de leidraad evenwel gekozen worden voor een schadevergoeding boven compenserende maatregelen, indien compenserende maatregelen substantieel duurder zijn dan een schadevergoeding.

Deze leidraad is op het punt van de mogelijkheid tot/ de voorkeur voor technisch compenseren niet in overeenstemming met onderhavige beleidsregel. De leidraad is echter geen beleidsregel. Onderhavige beleidsregel gaat juridisch vóór op de leidraad (de beleidsregel is hoger in rangorde). Deze beleidsregel moet bovendien gezien worden als een noodzakelijke actualisatie en *lex specialis*³ op de leidraad van 2010. Dit wordt besproken met de andere Brabantse waterschappen en de provincie Noord-Brabant.

Waterschapsverordening

De Wsv reguleert handelingen in het watersysteem door derden (meestal met een vergunningplicht). De onderhavige beleidsregel ziet daarentegen op schade die we als waterschap zelf veroorzaken door de effecten van onze projecten voor onze (water)doelen. Beide hebben dus een andere reikwijdte. Het vergunningenbeleid bij de waterschapsverordening voorziet erin, dat compenserende maatregelen door derden, in de beschermde gebieden, slechts zeer terughoudend worden toegestaan. Bij een volgende herziening van de waterschapsverordening kan dat beleidsuitgangspunt tegen het licht worden gehouden en voor zover nodig worden aangescherpt. De aanscherping kan erin bestaan, dat beleidsuitgangspunt wordt dat een compenserende maatregel in beginsel niet wordt vergund, indien diezelfde maatregel ook niet door het waterschap zelf zou zijn uitgevoerd (en waarvoor nu dus financieel wordt gecompenseerd).

3 JURIDISCH KADER

3.1 De wetgeving en schade

Het primaire kader voor deze beleidsregel wordt op dit moment gevormd door de Omgevingswet en de hierbij behorende besluiten.

Voor de uitvoering van onze projecten moet een projectbesluit worden vastgesteld, dan wel aan het Waterschap de Dommel een omgevingsvergunning eigen dienst worden verleend. Overal waar in deze beleidsregel wordt gesproken over projectbesluit dient ook omgevingsvergunning eigen dienst gelezen te worden.

Een projectbesluit moet op grond van de wet- en regelgeving (artikel 5.51 Omgevingswet en artikel 5.6 Omgevingsbesluit) onder andere een beschrijving van het project bevatten, de maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren, alsook de maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving (voor zover nodig). Voor vergunningen eigen dienst ligt het voor de hand dat dit ook opgenomen moet worden in het kader van de zorgvuldigheid.

Omdat dit op dezelfde inhoudelijke eisen neerkomt als die aan een projectplan werden gesteld, is het aannemelijk dat ook de oude rechtspraak van toepassing zal blijven. Uit die jurisprudentie blijkt dat

3) Een *lex specialis* is een wet die voorrang krijgt boven de algemene wetgeving.

bekeken moet worden hoe schade die door een project zal worden veroorzaakt, ongedaan gemaakt kan worden door voorzieningen te treffen en als de schade niet kan worden voorkomen welke financiële mogelijkheden er zijn (ECLI:NL:RVS:2022:1909). Als schade feitelijk gezien wel technisch gecompenseerd zou kunnen worden (bijvoorbeeld door het aanleggen van drainage in landbouwgronden) maar gekozen wordt voor een andere compensatie van de schade, dan zal het waterschap deze keuze goed moeten motiveren en alle belangen hierbij moeten afwegen.

Op basis van vaste rechtspraak is het niet zo dat er geen nadelige gevolgen mogen optreden als gevolg van een project. Evenmin is vereist dat met alle betrokkenen volledige overeenstemming bestaat over het treffen van compenserende maatregelen (ECLI:NL:RVS:2016:3310). In het project moet op grond van vaste rechtspraak wel worden omschreven welke nadelige gevolgen kunnen optreden, welke voorzieningen *kunnen* worden getroffen om die nadelige gevolgen ongedaan te maken en welke mogelijkheden er zijn om een financiële vergoeding te krijgen voor schade die niet kan worden voorkomen. Indien het waterschap er ondanks de technische mogelijkheden hiertoe, niet voor kiest om de negatieve ongewenste effecten te voorkomen, dan moet dit zorgvuldig worden afgewogen en gemotiveerd. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder artikel 3:2 Awb, zijn hierin bepalend. Deze beleidsregel dient om deze belangenafweging (gaandeweg) vorm te geven.

Technisch compenseren is in beginsel niet meer passend binnen de huidige uitgangspunten en visie van het waterschap gelet op het WBP5 en het Handelingsperspectief, en de grote urgentie gelet op het zo dicht mogelijk uitkomen bij de aan het waterschap wettelijke doelen die aan het waterschap zijn gesteld, zoals de KRW doelen in 2027 en de watertransitiedoelen in het Handelingsperspectief.

Doorgaans draagt technisch compenseren niet bij of doet afbreuk aan aan het behalen van deze doelen. Maar oordeelt het dagelijks bestuur na een belangenafweging dat er in een bepaald geval specifieke zwaarwegende belangen zijn die zwaarder wegen dan de belangen en doelen om niet technisch te compenseren? Dan kan het DB op basis van een zorgvuldige motivering besluiten af te wijken van de hoofdregel om technisch compenseren niet primair toe te passen. Op projectniveau wordt dit nader onderbouwd. Punt 4 van stap 7 (op pag. 14) gaat dieper in op mogelijke wegingsfactoren.

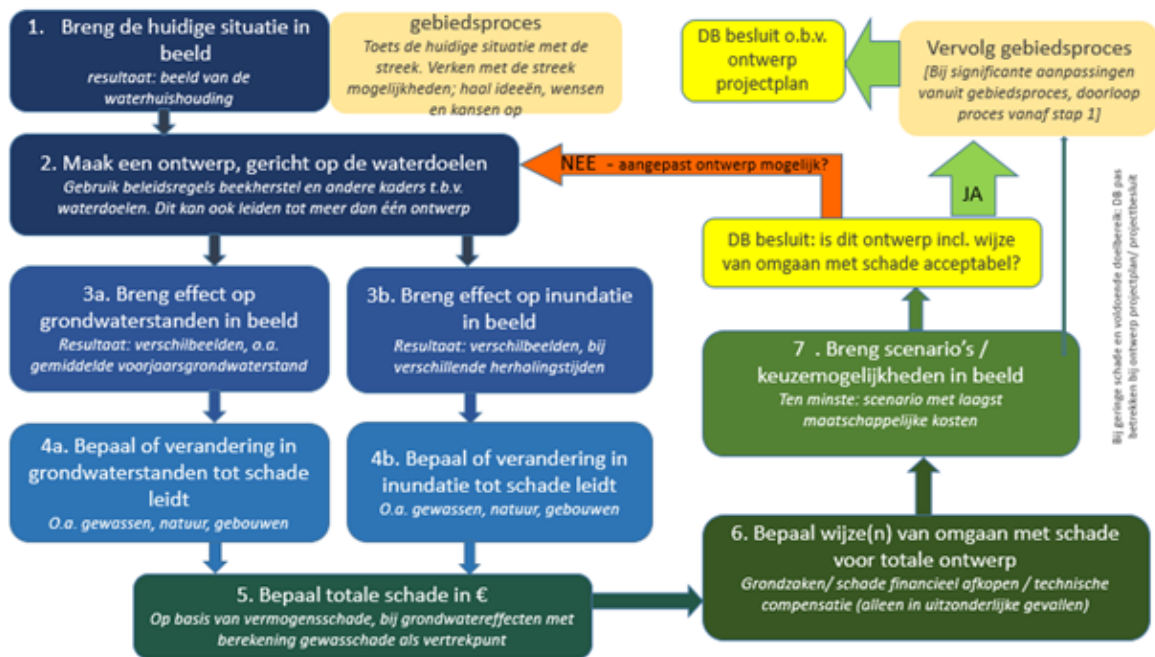
4 BELEID: TIJDIG INZICHT EN KEUZES IN HET OMGAAN MET SCHADE

Bij elk project t.b.v. herinrichting van het watersysteem waarbij een waterhuishoudkundig effect buiten het profiel van de watergang (verandering van inundatie en/ of grondwaterstand) verwacht wordt, wordt een aantal stappen doorlopen voorafgaand aan het daadwerkelijk opstellen van het projectbesluit. De conclusie van deze stappen wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het dagelijks bestuur, in die gevallen dat het niet mogelijk is om met beperkte schade (mede in relatie tot de verwachte totale investering binnen de normkosten) aan de waterdoelen te voldoen. Zonodig worden in deze ontwerpfasen scenario's voorgelegd. Daarmee krijgt het bestuur inzicht in resultaten, risico's, kosten en effecten van de herinrichting, op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt voor het vervolg.

In samenspraak met de streek wordt een ontwerp gemaakt, en vastgelegd in een projectbesluit volgens de bijbehorende procedure.

Dit voorstel behandelt enkel de fase voorafgaand aan de DB-besluitvorming, en niet de totstandkoming van een projectbesluit.

De volgende stappen, weergegeven in onderstaand stroomschema, zijn te onderscheiden.



Stap 1. Breng de huidige situatie in beeld

Gestart wordt met het modelmatig⁴ in beeld brengen van de waterhuishouding (huidige situatie).

Gebiedsproces

Met de gebruikers van het gebied wordt een eerste verkenning gedaan naar mogelijkheden, ideeën, wensen en kansen binnen het projectgebied. Het contact met de streek biedt tevens aanleiding de huidige situatie op het gebied van de waterhuishouding (stap 1) te toetsen.

De streek wordt op de hoogte gebracht van het feit dat het waterschap tijd nodig heeft om de waterhuishoudkundige zaken op een rijtje te krijgen en dat het dagelijks bestuur indien nodig scenario's en kosten voorgelegd krijgt die een kader vormen voor het gebiedsproces.

Stap 2. Ontwerp volgens de doelen

Gebaseerd op de 'beleidsregels Ontwikkelen Waterlopen' wordt een ontwerp gemaakt waarin het realiseren van de verschillende waterdoelen centraal staat. Dit gebeurt 'vanaf de tekentafel' en nog niet in een gebiedsproces waarin gezocht wordt naar combinaties met andere doelen. Dat volgt in een later stadium.

In dit voorstel wordt gemakshalve gesproken van één basisontwerp waarmee het proces doorlopen wordt. Er kan, afhankelijk van complexiteit en vrijheidsgraden, ook voor gekozen worden om twee of meer ontwerpen die alle aan de waterdoelen voldoen te ontwikkelen en door te rekenen, voordat tussentijdse besluitvorming plaatsvindt en een gebiedsproces gestart wordt. Het geheel van ontwerpen en gevolgen wordt dan met bevindingen aan het DB voorgelegd. Dit is een keuze die in het betreffende project gemaakt moet worden.

Beleidsregels Ontwikkelen Waterlopen

In de Handreiking Ontwikkeling Waterlopen (HOW) zijn factoren beschreven die van invloed zijn op het halen van de KRW-doelen. Hieruit zijn 7 sleutelfactoren gedestilleerd die cruciaal zijn. Voor deze sleutelfactoren zijn minimumeisen per KRW-type en KRW-doel vertaald in concrete getallen, handvatten en richtlijnen, die praktisch hanteerbaar zijn voor projectleiders, planvormers en beheerders. Als deze sleutelfactoren voor minimaal 50% van de lengte van het waterlichaam voldoen aan de minimale eisen, heeft het waterschap de minimaal noodzakelijke randvoorwaarden gecreëerd voor het behalen van de ecologische KRW-doelen.

Stap 3: Bepaal de verschillen die het ontwerp veroorzaakt

4) In bepaalde gevallen volstaat expert judgement.

Doel van deze stap is om te bepalen hoe de hydrologische situatie wordt zonder de beekherstel ingreep, en eventuele boven- en benedenstroomse ingrepen, en hoe de hydrologische situatie door de ingreep wordt. Resultaat zijn **verschilbeelden**. Dit vormt de basis om afwegingen te maken over accepteren of compenseren van verschillen.

Stap 3a. Bepaal effect op grondwaterstanden

Van het ontwerp conform de waterdoelen wordt het effect op de grondwaterstand in beeld gebracht. Dit vraagt om het simuleren van het effect met een oppervlaktewatermodel én zo nodig een grondwatermodel.

Resultaat: verschil in grondwaterstanden tussen situatie vóór en na de ingreep, waarbij ook representatieve grondwaterstanden (zoals Gemiddeld Hoogste Grondwaterstand, Gemiddelde Voorjaars Grondwaterstand) in beeld worden gebracht.

Stap 3b. Bepaal effect op inundatiepatroon

Van het ontwerp worden de consequenties op het inundatiepatroon in beeld gebracht. Dat gebeurt voor een aantal neerslag-afvoer situaties met verschillende frequenties. Denk aan T1, T5, T10, T25 en T100 (alle wintersituaties). Afhankelijk van de lokale situatie kan ook een T1 zomersituatie relevant zijn. Bij grote verschillen in het inundatiepatroon kunnen eventueel nog extra tussenliggende frequenties doorgerekend worden.

Resultaat: verschil in inundatiepatroon tussen de situatie vóór en na de ingreep, bij verschillende gebeurtenissen.

Stap 4a. Ga na of de grondwaterstandverandering tot schade leidt

Grondwaterstandverandering kan tot diverse soorten schade (verslechtering) leiden. Denk aan:

- Schade aan agrarische gronden (zowel droogte- als natschade)
- Schade aan bospercelen
- Schade aan grondwaterstandsafhankelijke natuurwaarden (zowel droogte als natschade)
- Schade aan bebouwing
- Schade met betrekking tot de bedrijfsvoering.

Op basis van de berekeningen uit stap 3, expert judgement (bv. op het gebied van agrohydrologie en bedrijfsvoering) en bestaande instrumenten (zoals BRP; basisregistratie percelen) dient bepaald te worden óf er op bepaalde percelen schade als gevolg van grondwaterstandverandering verwacht kan worden.

Indien de schade tot conflicten met wetgeving (bv. de Wet natuurbescherming) leidt, is het ontwerp juridisch niet haalbaar. Dan zal in stap 2 een wijziging in het ontwerp moeten worden aangebracht. Wanneer haalbaarheid in verband met wetgeving nog niet duidelijk is dient dit als risico in het scenario meegenomen te worden.

Stap 4b. Ga na of de verandering in inundatie tot schade leidt

Inundatie kan tot diverse soorten schade leiden. Denk aan:

- Schade aan agrarische gronden (zowel grasland als akkerbouw)
- Schade aan bospercelen
- Schade aan natuurwaarden
- Schade aan bebouwing
- Schade met betrekking tot bedrijfsvoering.

Op basis van de berekeningen uit stap 3, expert judgement en bestaande instrumenten (zoals BRP) dient bepaald te worden óf er op bepaalde percelen schade als gevolg van inundatie verwacht kan worden.

Indien de schade tot conflicten met wetgeving (bv. de Wet natuurbescherming) leidt, is het ontwerp juridisch niet haalbaar. Dan zal in stap 2 een wijziging in het ontwerp moeten worden aangebracht. Wanneer haalbaarheid in verband met wetgeving nog niet duidelijk is dient dit als risico in het scenario meegenomen te worden.

Stap 5. Bepaal welke totale kosten de schade met zich meebrengt

Uitgangspunt in deze verkenning is dat alle – niet eenvoudig te voorkomen - schade die aan het beekherstel kan worden toegekend, wordt gecompenseerd. Dat kan financieel of door vastgoedzaken (zie stap 6). Enkel in bijzondere onevenredige gevallen kan technisch compenseren nog worden overeengekomen. Niet altijd zijn alle opties dus ‘open’. De beoordeling van welke wijze(n) van compensatie acceptabel zijn, gebeurt op basis van:

- Effecten op water- of omgevingsdoelen. Leidt compensatie tot negatieve effecten voor onze waterdoelen of ecologische doelen? Ook effecten van eventueel uit te voeren technische compensatie dienen in beeld te worden gebracht (zie stap 6).

- Juridische grondbeginselen (zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, rechtmatig handelen en het gelijkheidsbeginsel).
- Financiële overwegingen, in relatie tot de mate waarin een keuze maatschappelijk verantwoord is. Om deze afweging te kunnen maken, dient er een financieel beeld te zijn van de totale schade. Hoe dit financieel beeld verkregen wordt is hier in stap 5⁵ uitgewerkt.

Op basis van juridische aspecten dient in complexe situaties bepaling van schade plaats te vinden op basis van *vermogensschade*.

Hier zijn twee redenen voor:

- a. De basis voor vermogensschade is in veel gevallen (bij agrarisch landgebruik) verlies van inkomen. In sommige situaties wordt gesteld dat er geen vermogensschade is omdat toekomstige inkomensschade wordt vergoed. Maar zelfs als toekomstige inkomensschade wordt vergoed, is het maar de vraag of er geen vermogensschade is. Om allerlei redenen kan de marktwaarde van de gronden door inundatie toch lager worden, ook al is er sprake van toekomstige vergoeding van inkomensschade. De waarde van grond wordt immers niet alleen bepaald door het inkomen dat op de grond behaald kan worden, maar door tal van andere factoren.
- b. Gewasschade door grondwaterstandverandering kan met een zekere waarschijnlijkheid voorspeld worden. Zie ook Intermezzo B. Gewasschade door verandering van inundatie kan in beperktere mate voorspeld worden, doordat elke inundatiesituatie uniek is, en er een bepaalde kans op voorkomen is waarvan niet vooraf te zeggen is wanneer het zich daadwerkelijk voordoet. Daarom is het bepalen van de totale waarschijnlijke gewasschade door kapitalisatie van alle schades door potentiële inundaties een complexe en aanvechtbare werkwijze.

Bij het bepalen van vermogensschade dient een schadedeskundige te bepalen wat een redelijk schadebedrag is, rekening houdend met de optredende inkomensschade. Dit kan door:

- Bepalen van de gewasschade en doorvertaling naar inkomensschade, aangevuld met eventuele bijkomende vermogensschade. Zie tekstkader voor het bepalen van vermogensschade door vernatting.
- Bepalen van de schadevergoeding voor inundatie gebaseerd op de verschillende frequenties van overstroming na projectuitvoering. De vermogensschade voor de grondeigenaar wordt bepaald op basis van beperkingen van gebruiksmogelijkheden en inkomstenderving in de toekomstige situatie. Zie tekstkader voor het bepalen van vermogensschade door inundatie.
- Een correctie voor 'dubbeltelling' van dezelfde schade door verschillende factoren. Schade als gevolg van grondwaterstandsverhoging en inundatie kunnen elkaar –deels- overlappen. Een snede gras kan immers maar één keer gemist worden, of de schadeoorzaak nu vernatting of inundatie is of een combinatie van de twee.
- Correctie voor 'normaal maatschappelijk risico'⁶.

Bepalen gewasschade door vernatting.

De regeling uit de 'Leidraad herstel natte natuurgebieden' (Waterschappen Brabantse Delta, De Dommel, Aa en Maas, Provincie Noord-Brabant 2010) is toepasbaar voor het bepalen van gewasschade door vernatting. Bij deze regeling is ook een instrumentarium voor schadebepaling aanwezig. Dat betekent onder meer:

Gewas- en gevolgschade wordt vooraf bepaald én uitgekeerd.

Gewasschade wordt gebaseerd op vastgestelde bronnen: Kwantitatieve Informatie Akkerbouw en Vollegroondsgroenteteelt (KWIN), gegevens van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en tabellen van Commissie Deskundigen Grondwater (CDG). In beginsel worden de meest actuele KWIN-normen gehanteerd als grondgetallen voor de schadeberekeningen.

In verband met roulatie van teelten wordt de schade berekend op basis van de BRP (Basis Registratie Percelen) gegevens van de vijf meest recent beschikbare jaren.

Gewasschade wordt eens in de 5 jaar gecorrigeerd in het voordeel van de grondeigenaar op basis van gemeten grondwaterstanden, indien dit aan de orde is.

5) In stap 5 wordt de methodiek uitgelegd. Uiteraard kan het projectteam in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld om scenario's voor te leggen, kiezen in eerste instantie nog geen exacte berekening te (laten) maken maar volstaan met een min of meer grove inschatting.

6) Bij een beroep op vergoeding van de schade op grond van artikel 15.1 onder L Omgevingswet (projectbesluit) of K (omgevingsvergunning eigen dienst) in combinatie met artikel 4.5 van de Awb (nadeelcompensatie) geldt een zogenaamd normaal maatschappelijk risico. Dat is het eigen risico dat een burger of ondernemer heeft in geval van schade als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Het deel van de schade dat binnen het normaal maatschappelijk risico valt, blijft voor rekening van de schadelijgende partij.

Verder is er op grond van de Omgevingswet een vast forfait bij waardedaling van een onroerende zaak van 4%. Dit regelt artikel 15.7 Omgevingswet. Bij directe schade en inkomensschade is er geen wettelijk forfait.

Gewasschade wordt over een periode van 13 jaar bepaald, wat uitkomt op een factor 10 maal de jaarlijkse schade in het eerste jaar bij directe kapitalisatie tegen 4% rente. Daarna eindigt de vergoeding en mag verwacht worden dat het grondgebruik is aangepast aan de nieuwe situatie. Deze factor is ook in andere regelingen, o.a. het Onteigeningsrecht, van toepassing.

Bepalen gewasschade door inundatie (Kenmerk: 97123 / 97124 december 2022).

De schadevergoeding voor inundatie is gebaseerd op de verschillende frequenties van overstrooming na projectuitvoering. De vermogensschade voor de grondeigenaar wordt bepaald op basis van beperkingen van gebruiksmogelijkheden en inkomstenderving in de toekomstige situatie. Het uitgangspunt daarbij is dat een redelijk handelend ondernemer zijn bedrijfsvoering aanpast naargelang de kans op inundatie toeneemt (door b.v. omvorming van bouwland naar grasland). De inkomensschade wordt vastgesteld door gebruik te maken van de vergoedingssystematiek voor schade bij gestuurde waterberging, welke wordt gekapitaliseerd.

De methodiek is weergegeven in het beleidsdocument 'Afkoop inundatieschade als gevolg van effecten door ingrepen in het watersysteem'. Het doel van het instrumentarium is de schade als gevolg van ingrepen in het watersysteem op voorhand te bepalen om vervolgens te compenseren met één schadebedrag (vermogensschade).

Stap 6. Bepaal hoe schade van het principe-ontwerp geaccepteerd wordt.

In stap 5 is de totale schade van het ontwerp bepaald. Om de maatschappelijk meest verantwoorde oplossing te bepalen, dienen de verschillende typen oplossingen in overweging genomen te worden. De mogelijkheden zijn:

I Schade afkopen.

Het vergoeden van de in stap 5 bepaalde schade. Uitgangspunt is om schade hierbij vóóraf, met een privaatrechtelijke overeenkomst, eenmalig te vergoeden waarbij het waterschap 'gevruiwaard' is van uitkering van verdere schades, tenzij effecten onverhoopt negatiever zijn dan de verwachting waarop de vergoeding is gebaseerd. In dat geval kan een beroep op nadeelcompensatie worden gedaan.

De schade is gebaseerd op de in stap 4 bepaalde schade door de netto toename van grondwaterstijging en inundatie.

Afspraken over dulden van de schade en de vergoeding daarvoor dient in het geval van vermogensschade⁷ te worden vastgelegd in combinatie met een privaatrechtelijke overeenkomst met een kwalitatieve verplichting of een vergelijkbare bezwaring op het perceel die de afspraken voor nu en de toekomst goed vastlegt.

In het geval van schade als gevolg van verhoging grondwaterstand (gewasschade) volstaat in de meeste gevallen een wederzijdse overeenkomst, en registratie in P8.

Om de maatschappelijk meest verantwoorde keuze te kunnen bepalen dient er altijd een financiële berekening van de verwachte schade gemaakt te worden.

II Grondzaken

Grond kan fysiek nodig zijn voor het aanleggen of wijzigen van een waterstaatswerk. In dit document gaat het echter louter om die gronden waarop uitstralingseffecten van een project tot schade leiden. Afspraken maken over gebruik of eigendom van gronden is een manier om schade in de toekomst te beperken, doordat het waterschap zelf eigenaar of gebruiker van de gronden wordt.

Naast het inzetten van ruilgrond behoort verwerving tot de mogelijkheden, waarbij het is aan te bevelen alvast na te denken over de uiteindelijke eigenaar of eindbeheerder na projectuitvoering, waarbij afspraken zoveel mogelijk vooraf worden vastgelegd.

Omdat het realiseren van beekherstel onder bepaalde voorwaarden reden kan zijn tot onteigening, dient grondverwerving vanuit dat perspectief te worden beoordeeld indien aan deze voorwaarden voldaan wordt en anders het doel niet gerealiseerd kan worden. Dan dient aankoop ook te gebeuren volgens onteigeningswaarde. In andere situaties dienen gronden aangekocht te worden tegen de waarde conform 'Wet Economisch Verkeer' (WEV).

7) de systematiek voor het berekenen van schade door inundatie gaat uit van vermogensschade.

III Technisch compenseren

Pas als de effecten van de mogelijke technische compensatie voor de waterdoelen of ecologische doelen in beeld zijn gebracht op projectniveau, kan beoordeeld worden of de technische compensatie niet bijdraagt aan en/of afbreuk doet aan de wettelijke doelen die aan het waterschap zijn gesteld, zoals het zo dicht mogelijk uitkomen bij de aan het waterschap wettelijk gestelde KRW doelen in 2027, de watertransitiedoelen, het Handelingsperspectief of ecologische doelen (en in welke mate). In dat geval past de technische compensatiemaatregel niet binnen de huidige uitgangspunten en visie van het waterschap gelet op het WBP5 en het Handelingsperspectief (zie hoofdstuk 5 ter onderbouwing), en de grote urgentie gelet op het zo dicht mogelijk uitkomen bij de aan het waterschap wettelijk gestelde KRW doelen in 2027.

Om die reden zal de technische compensatiemaatregel in beginsel niet met de betrokkene worden overeengekomen.

Maak daarom inzichtelijk op welke manier en in welke mate de technische compensatiemaatregel (niet) past binnen de huidige uitgangspunten en visie in het WBP5 en het Handelingsperspectief, en de KRW doelen. Zo niet of niet geheel, dan zal deze mogelijkheid in beginsel niet met de betrokkene worden overeengekomen. Zie stap 7.

Technische maatregelen die getroffen kunnen worden om negatieve effecten vanuit projecten te compenseren maar tegengesteld zijn aan de doelen van de watertransitie zijn bijvoorbeeld (en niet limitatief):

- Aanleg peilgestuurde drainage (zelfs tot de rand van de natuur)
- Aanleg/ verdieping/ verbetering van b- en c-watergangen
- Verleggen van a-, b- en c-watergangen zodat ze benedenstrooms van een stuw/ vispassage op een lager peil gaan afwateren.
- Aanleggen kades om overlast door overstroming te beperken
- Plaatsen pompen of gemalen
- Verhogen van maaiveld.

Stap 7. Breng totale scenario's in beeld

In stap 6 zijn de mogelijkheden tot compensatie van schade in beeld gebracht. Soms resteert er nog een keuze. Een keuze die vaak pas definitief kan worden gemaakt na overeenstemming met de betrokken perceeleigenaren. Om een goede inschatting te maken van de consequenties, dient echter al een voorlopige keuze gemaakt te worden. Neem hierin het bestuur mee. Het advies is dan ook om voorafgaand aan een bestuursbesluit, ter toetsing casussen/ scenario's aan het DB voor te leggen. Hieraan dient een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag te liggen. Neem bij deze belangenafweging de volgende onderwerpen mee:

1. Welke compensatie past (het beste) binnen het beleid en visie van het waterschap, zoals het WBP 5 en het Handelingsperspectief mede gelet op de eisen op grond van de KRW, en welke niet (zie ter onderbouwing onder meer hoofdstuk 5);
2. Welke compensatie heeft de laagst maatschappelijke kosten en welke de hoogste; (Bij de raming van de directe projectkosten kan ervoor gekozen worden om de raming op te zetten volgens een gestandaardiseerde (bv. SSK-)methodiek waarbij van elk scenario kosten en risico's worden gekwantificeerd en bandbreedte in kosten en verdeling van deze kans wordt weergegeven.)
3. Welke compensatie zorgt voor de eenvoudigste of snelste uitvoerbaarheid van het project, en welke resulteert in een lang traject;
4. Welke weging moet voor het specifieke project worden toegepast aan voornoemde onderwerpen? Gelet op deze beleidsregel, het WBP5, de watertransitie en het projectdoel, wordt ervan uitgegaan dat doorgaans de effecten op de waterdoelen of ecologische doelen (punt 1) het zwaarst wegen. Mocht dat in een bijzondere situatie anders zijn, dan dient dit gemotiveerd te worden. Denk aan:
 - a. een groot spoedeisend belang van het project,
 - b. de (geringe/minimale) mate waarin afbreuk wordt gedaan aan het WBP5 en de watertransitie en/of KRW,
 - c. de bijdrage van de compensatiemaatregel op het totale (water)doel van het project,
 - d. een bijzondere onevenredige situatie voor het waterschap/ de betrokkene die schade ondervindt (gelet op zijn individuele – of bedrijfsbelang), en
 - e. overige bijzondere omstandigheden/ zwaarwegende belangen.

Op grond van bovenstaande punten 1 t/m 4 kan eveneens beoordeeld worden of afgeweken mag worden van de hoofdregel dat technisch compenseren niet wordt toegepast; de zogenaamde "nee tenzij"-afweging. Deze bestuurlijke afweging moet in het projectbesluit worden opgenomen.

5. Is een planaanpassing denkbaar als best afgewogen keuze? Loop dan voor de mogelijke planaanpassing eveneens de voornoemde stappen na.
6. Hebben betrokkenen alternatieven/ initiatieven ingediend? Loop dan de hiervoor voornoemde stappen na om de (on)mogelijkheden hiervan af te wegen.
7. De keuze voor een scenario en de keuze voor de wijze van compensatie wordt in het projectbesluit vastgelegd.

Het daadwerkelijk vastleggen van afspraken over schades vindt bij voorkeur plaats voorafgaand aan de vaststelling van het projectbesluit. Dat geldt ook voor gebruiks- en aankoopovereenkomsten. Zo nodig dient de stand van zaken met betrekking tot de gronden binnen het projectgebied (fysiek benodigde en hydraulische effecten) bij de vaststelling van een projectbesluit in de risicoparagraaf van het DB besluit terug te komen.⁸

5 MOTIVERING BELEIDSKEUZE

De volgende argumenten leiden tot bovenstaand beleid:

1. **Tijdig inzicht in en communicatie over haalbare doelen en kader vergroot de kans op een succesvol gebiedsproces en resultaat**
Met de beschreven werkwijze ligt er een basis om met een specifieke opdracht een gebiedsproces te starten en het gesprek met belanghebbenden aan te gaan. Het waterschap kan aangeven welke waterdoelen haalbaar zijn tegen welke gevolgen. Door dit in een vroeg stadium te beoordelen worden valse verwachtingen in de streek of tijdverlies door onder meer bijstellen van doelen tijdens en na het ontwerpproces, voorkomen.
Het (hydraulisch) 'basisontwerp' met bestuurlijke kaders zorgt voor transparantie en maakt duidelijk waar in een gebiedsproces de ruimte ligt om ontwerpen te optimaliseren en andersoortige ambities te realiseren.
2. **Noodzaak behalen doelen**
Deze beleidswijziging is noodzakelijk om de aan het waterschap wettelijk gestelde KRW doelen te behalen. Deze moeten in 2027 zoveel mogelijk zijn gehaald. Gelet hierop dringt de tijd om een andere koers te gaan varen en een zo groot mogelijk percentage doelbereik na te streven in projectbesluiten. Met een technische compensatiemaatregel zoals drainage wordt bijvoorbeeld maar 75% doel bereikt, terwijl zonder technische compensatiemaatregel 90% bereikt had kunnen worden. Omdat de tijd dringt, is het nodig om naar het maximaal haalbare doel te streven. Daarvoor is deze beleidsregel noodzakelijk. Bovendien gaat het niet enkel om KRW doelen, maar ook om Natura 2000 doelen. Deze wettelijke doelen hadden zelfs in 2021 reeds behaald moeten zijn. Dit is niet gelukt. Om deze doelen alsnog te behalen is ook hiervoor nodig om zo min mogelijk technische compensatie toe te passen in de projectbesluiten, zodat een zo groot mogelijk percentage van het doel wordt bereikt. Om de wettelijke doelen (alsnog) te behalen moet de doelrealisatie van de projectbesluiten zo snel mogelijk zo groot mogelijk worden. Deze beleidsregel draagt daaraan bij.
3. **Inzicht en kaders vóóraf verkleint de kans op schade-discussies achteraf**
Met het basisontwerp als vertrekpunt is het doel om voorafgaand aan het projectbesluit afspraken te maken over compensatie van schade. Zo zijn de financiële en technische consequenties voor Waterschap de Dommel tijdig inzichtelijk en hoeft een betrokkene geen beroep meer te doen op nadeelcompensatie na realisatie van het projectbesluit (tenzij de effecten groter blijken dan beoordeeld).
4. **Expliciete keuzes over omgang met schade leiden tot consequent handelen**
Door de beschreven werkwijze te volgen wordt expliciet dat er soms verschillende wijzen zijn om met schade om te gaan. Dit inzicht was in het verleden soms niet of impliciet aanwezig, wat kon leiden tot verschillende handelwijzen van het waterschap in vergelijkbare situaties. Door dit expliciet te maken, ontstaat een consistente lijn van handelen en wordt willekeur tegengegaan. Dit is met name van belang voor argument 5 (zie hieronder).
5. **Uitgangspunt niet meer primair technisch compenseren**
Op basis van deze beleidsregel wordt duidelijk gemaakt dat voortaan als vaste lijn wordt gehanteerd om niet meer primair⁹ technische compensatie toe te passen. Dit geldt in beginsel voor alle (ver-

8) De in deze beleidsregel beschreven methodiek is een leidraad om vóórafgaand aan het opstellen en vaststellen van een projectbesluit risico's, zowel financieel als wat betreft haalbaarheid en draagvlak, te beperken. Deze risico's zijn met het volgen van deze werkwijze echter niet volledig weggenomen. De werkwijze geeft enkel projectkaders; bindende afspraken kunnen alleen met eigenaren of pachters van percelen gemaakt worden.

9) Het niet meer primair toepassen van technisch compenseren houdt in dat dit niet meer in de eerste plaats ter sprake komt in de gesprekken aan de keukentafel. Want in deze beleidsregel geldt als hoofdregel dat technisch compenseren niet wordt toegepast. Enkel in bijzonder onevenredige gevallen en bij zwaarwegende belangen kan het DB op basis van een zorgvuldige motivering besluiten om af te wijken van deze hoofdregel en technisch compenseren wél toe te passen.

gelijkbare) situaties. Er wordt van uitgegaan dat dit niet meer passend is binnen de huidige uitgangspunten en visie van het waterschap, zoals omschreven in WBP5 en Handelingsperspectief. Op grond waarvan het waterschap inhoudelijk tot dit uitgangspunt is gekomen, is hieronder uitgewerkt.

Vooropgesteld wordt op grond van dit beleid technisch compenseren niet meer primair toegepast, wat in beginsel geldt voor alle situaties. De grondslag hiervoor vindt zijn oorsprong in het WBP5, de Voorjaarsnota 2023 - 2027 (juli 2022) en het Handelingsperspectief. Deze documenten zijn bestuurlijk vastgesteld. In deze bestuurlijke documenten wordt ervan uitgegaan dat we in 2050 een toekomstbestendig, klimaatrobuust watersysteem hebben met de functies op de juiste plaats.¹⁰ Een belangenafweging op projectniveau wijst uit of stevast in alle gevallen dit uitgangspunt gehanteerd kan en mag worden. Op grond van de wet (artikel 4:84 Awb) en de vaste rechtspraak hoort een bestuursorgaan namelijk zijn eigen beleidsregels te volgen, maar dit is anders als dat voor een of meer belanghebbenden *'gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'*. Hierbij moeten volgens de rechtspraak alle omstandigheden worden betrokken die zich op dat moment voordoen.

Bij het beoordelen van de mogelijkheden tot compensatie van schade, vindt altijd een belangenafweging plaats tussen het algemeen (maatschappelijk) belang van de te bereiken doelen van het waterschap (zoals geformuleerd in onder meer KRW en watertransitie), het individueel – of bedrijfsbelang van de partij die schade ondervindt en de kosten van compensatie.

In de meeste gevallen prevaleert het algemeen belang zodat technisch compenseren niet primair zal worden overeengekomen. Maar oordeelt het dagelijks bestuur na een belangenafweging dat er in een bepaald geval specifieke zwaarwegende belangen zijn die zwaarder wegen dan de belangen en doelen om niet technisch te compenseren? Dan kan het DB op basis van een zorgvuldige motivering besluiten af te wijken van de hoofdregel om technisch compenseren niet primair toe te passen. Denk bijvoorbeeld aan het geval van gebouwen (boerderijen, (Rijks)monumenten, schuren, woningen) en daarmee samenhangende substantiële kosten voor vrijwaren van schade. Dan ligt het voor de hand technische maatregelen te nemen om schade aan bebouwing door overstroming of hogere grondwaterstanden te voorkomen dan wel te beperken. De te maken kosten voor financiële compensatie zijn hier onevenredig groot in vergelijking met het geringe negatief effect van technisch compenseren. Andere situaties zijn denkbaar, maar dit zal op projectniveau van geval tot geval beoordeeld moeten worden aan de hand van de zwaarte van de verschillende belangen in dat geval. Zie hiervoor stappen 6 en 7 in hoofdstuk 4.

Het bestuur kan dus binnen het toetsingskader van dit beleid besluiten om af te wijken.

Scenario's waarin technisch compenseren tijdens de voorbereiding van een project wordt overwogen, worden aan het dagelijks bestuur voorgelegd voorzien van een uitgebreide motivering, een zorgvuldige belangenafweging en een keuzevoorstel. Indien in het project gekozen wordt voor technisch compenseren wordt dat voorzien van een motivering in het projectbesluit opgenomen.

6 BREDERE BELEIDSCONTEXT

Om te zorgen voor de legitimatie van deze beleidsregel (met de nadruk op het niet meer primair toepassen van technische compensatie) hanteert het bestuur in genoemde documenten de volgende uitgangspunten:

6.1 Inhoud onderliggende bestuurlijke documenten met beleidskeuzes

De afgelopen jaren zijn we geconfronteerd met weersextremen: grote regenbuien, hagel, overstromingen en extreme droogte. Dit heeft tot het inzicht geleid dat de huidige omgang met water onhoudbaar is. Bij Waterschap De Dommel is dit in 2020 aanleiding geweest het visiedocument 'Watertransitie' op te stellen.

De doorvertaling van de Watertransitie heeft plaatsgevonden op 24 november 2021 met de vaststelling van het Waterbeheerprogramma 5 'Water als basis voor een toekomstbestendige leefomgeving'. Met dit Waterbeheerprogramma (WBP5) wordt een nieuwe weg ingeslagen. WBP5 beschrijft concreet voor

Als voorbeeld: wanneer uit een belangenafweging voortkomt dat schade afgekocht zou moeten worden met substantiële schadebedragen terwijl tegelijkertijd de gevolgen van technische compensatie voor het watersysteem beperkt zijn, ligt het in dat specifieke geval voor de hand technische maatregelen te nemen om de schade te voorkomen of te beperken.

¹⁰ Zie pagina 12 en 16 van de Voorjaarsnota 2023 - 2027 en pagina 1 van het Handelingsperspectief.

de periode 2022-2027 de maatregelen van het waterschap en stelt tegelijkertijd de ambitie dat uiterlijk in 2050 'de waterhuishouding in ons hele beheergebied toekomstbestendig is': de Watertransitie.

In het Handelingsperspectief is door het algemeen bestuur op 15 februari 2023 scherper behandeld wat de watertransitie precies betekent, voor onze omgeving en voor onszelf. Terug redenerend vanuit 2050 komen we tot de conclusie dat nu structurerende keuzes nodig zijn om ons watersysteem anders in te richten en daarmee toekomstbestendig te maken. Het Handelingsperspectief geeft aan dat, om dit vóór 2050 te kunnen bereiken, meer duidelijkheid en actie op korte termijn nodig is. Onder meer omdat het grondwatersysteem langzaam herstelt. Om onze gebiedsgerichte aanpak, maar ook andere ontwikkelingen vanuit ons watersysteem goed uit te kunnen voeren, moeten bovendien partners en omgeving duidelijk weten 'wat kan er wel en wat kan niet meer'. In dat kader wordt deze beleidsregel vastgesteld.

Voor de legitimatie van deze beleidsregel is onder meer van belang dat het bestuur in het Handelingsperspectief het volgende heeft vastgesteld¹¹:

"Waar moeten we naar toe in 2050?"

- *voldoende ruimte om pieken op te vangen*
- *een beekdal dat niet verdrogend werkt voor de omgeving*

"Wat betekent dit?"

- *het wordt natter (hogere GWS), water krijgt meer ruimte (inundatie) en beken blijven stromen*

Het klimaat verandert snel en we moeten pieken meer in het systeem kunnen opvangen zonder dat dat tot grote overlast leidt (robuust). Water heeft daarvoor ruimte nodig, in het beekdal moet die gevonden worden. Daarnaast zorgt systeemherstel op termijn voor meer kwel en hogere grondwaterstanden in de beekdalen

"Wat gaan we anders doen?"

- *We vergoeden geen schade meer: overstromen hoort erbij*
De beekdalen hebben een waterbergingsfunctie, overstromen is dus geen calamiteit maar een natuurlijk verschijnsel. Omdat inundatie te voorzien is vergoeden we geen schade meer. Omdat de waterfunctie leidend is, zal een herwaardering van gronden gaan plaatsvinden. Dat heeft niet alleen consequenties voor de landbouw maar ook voor de natuur.
- *Geen technische bescherming meer voor nieuwe ontwikkelingen*
Geen nieuw bebouwd gebied in huidig en toekomstig (klimaatsscenario's) overstromingsgebied."

¹²

"Voorbeelden van een invulling die past bij een toekomstbestendig leefomgeving (...)

Landbouw

- *nieuw (innovatief) agrarisch gebruik: natte teelten & extensieve begrazing*
 - *landbouw die om kan gaan met de dynamische eigenschappen van het watersysteem*
 - *landbouw die bijdraagt aan het vasthouden van water en een hoge waterkwaliteit ten behoeve van natuur in de beekdalen.*
- (...)*

Natuur

- *hoge voorjaarsgrondwaterstand en grote kans op overstroming vanuit het oppervlaktewater*
 - *benutten van versterkte schone kwel vanuit de hoger gelegen gebieden*
 - *natuurlijke inrichting van de beek met ruimte voor natuurlijke processen*
 - *verder bouwen aan een aaneengesloten netwerk van natte natuurgebieden rond de beek*
- (...)*

Stedelijk gebied

- *Door de hogere grondwaterstanden is de grondwaterbuffer die er nu is, sneller gevuld.*
 - *Grote kans op overstroming vanuit het oppervlaktewater.*
 - *Geen uitbreiding in huidig en toekomstig (klimaatsscenario's) overstromingsgebied.*
- (...)"* ¹³

¹¹) Zie pagina 11 van het Handelingsperspectief.

¹² Zie pagina 11 van het Handelingsperspectief

¹³ Zie pagina 12 van het Handelingsperspectief

Technisch compenseren past niet binnen deze basis uitgangspunten van vernatting, nattere en dynamische landbouw en meer ruimte voor water. Hieronder wordt dit nader uitgewerkt.

6.2 Acceptatie nattere omstandigheden

- Redenerend vanuit de toekomstbestendige waterhuishouding, wordt het natter in de beekdalen. We pakken hierin onze verantwoordelijkheid en passen onze werkwijze toe. We vervullen de rol van een activerende overheid en stellen duidelijke kaders aan het klimaatrobuuste beekdal.¹⁴
- We accepteren zoveel als het kan de nattere omstandigheden.¹⁵
- Het wordt natter (hogere GWS), water krijgt meer ruimte (inundatie) en beken blijven stromen. *Het klimaat verandert snel en we moeten pieken meer in het systeem kunnen opvangen zonder dat dat tot grote overlast leidt (robuust). Water heeft daarvoor ruimte nodig, in het beekdal moet die gevonden worden. Daarnaast zorgt systeemherstel op termijn voor meer kwel en hogere grondwaterstanden in de beekdalen.*¹⁶
- De normloze beekdalen¹⁷ zijn vanaf 2027 bij provinciale Verordening en gemeentelijke bestemmingsplannen beschermd als een natuurlijk overstromingsgebied. Het zijn 'uiterwaarden', met een waterbestemming, met daaraan aangepaste teelten. Voor de grondgebruikers is het duidelijk welke bescherming wordt geboden en waarvoor men zelf aan de lat staat. Zij maken in hun bedrijfsvoering keuzes om ondanks extremere weersomstandigheden een duurzame toekomst te hebben.¹⁸
- Droge en natte perioden horen bij de natuurlijke dynamiek van het water- en bodemsysteem. Waterafhankelijke functies komen steeds meer in overeenkomst met de mogelijkheden en natuurlijke condities van dat systeem. Door de voorzienbaarheid leidt het daarbij passende gebruik niet meer tot onverwachte en onoverkomelijke schade.¹⁹
- Agrarische bedrijven bijvoorbeeld, passen hun grondgebruik op termijn aan op de lokale bodem- en watercondities. Zij maken in hun bedrijfsvoering keuzes inclusief de risico's om in extremere weersomstandigheden een duurzame toekomst te hebben. Het waterschap ondersteunt hen in dit veranderingsproces met kennis en stimuleringsmaatregelen, waar mogelijk met partners (Rijk, provincie).²⁰

Conclusie

Wanneer we de beweging maken richting een natuurlijker watersysteem mbv de trits verleiden – stimuleren – afdwingen, is sprake van een herwaardering van gronden en krijgen de lager gelegen, nattere percelen andere bestemmingen en gebruiksmogelijkheden. Dat wetende, ligt het niet voor de hand vanwege doelmatigheid, op die betreffende gronden nog technische aanpassingen te doen ter compensatie van schade.

6.3 Acceptatie toename grondwaterstanden

- In de toekomst wordt in landbouw, natuur en stedelijk gebied al het water dat valt, geïnfiltreerd in de bodem. Waar infiltratie niet mogelijk is (kwelgebieden) is ruimte gemaakt om het water maximaal vast te houden en vertraagd af te voeren. Daarmee wordt toename van kwel/grondwaterstanden in de beekdalen geaccepteerd.²¹
- De beken moeten als laagste punt in het landschap ook in extreme situaties door grondwater (kwel) gevoed blijven en niet droogvallen. Daarmee behouden de beken ook hun ecologische waarden.²² Als gevolg van een verhoging van het grondwaterpeil in hoger gelegen gebied, moet in 2027 door herstel van kwelstromen een 10 cm hogere grondwaterstand zijn bereikt in de lager gelegen gebieden en moeten KRW beken jaarrond watervoerend zijn door natuurlijk kwelwater.²³
- We pakken onze rol op gebied van grondwaterbeheer: met hulp van deelstroomgebiedsanalyses en aan de hand van beleid, plantoetsing en lobby sturen we steviger op meer water vasthouden,

¹⁴ Zie pagina 34 van het WBP5.

¹⁵ Zie pagina 16 van de Voorjaarsnota 2023 – 2027.

¹⁶ Zie pagina 11 van het Handelingsperspectief

¹⁷ De KRW-projecten en NNP's, en daarmee de schaderegeling spelen zich voornamelijk af in de beekdalen, de (van oorsprong) nattere gebieden.

¹⁸ Zie pagina 16 van de Voorjaarsnota 2023 – 2027.

¹⁹ Zie pagina 10 van het WBP5.

²⁰ Zie pagina 11 van het WBP5.

²¹ Zie pagina 9 van het WBP5.

²² Zie pagina 12 van de Voorjaarsnota 2023 – 2027.

²³ Zie pagina 10 van de Voorjaarsnota 2023 – 2027.

infiltreren, de gewenste grondwaterstand en het terugdringen van het grondwatergebruik in de gebieden.²⁴

- Om verdroging tegen te gaan wordt gestreefd naar een verhoging van de grondwaterstand in de beekdalen. Meer infiltratie op de hoge gronden en het vasthouden van water op de flanken moet hieraan bijdragen en brengt ook de kwel in de beekdalen weer op gang. In de beekdalen zelf gaat het om vasthouden van water. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen in het beekprofiel zoals versmalling, bodemverhoging en hermeandering van de hoofdwatgang en natuurlijke opstuwing (geen nieuwe stuwen in de hoofdlopen i.v.m. ecologische continuïteit/ KRW). Voor de omliggende gronden gaat het onder andere om verwijderen van drainage en greppels. Een gevolg van de grondwaterstandsverhoging is dat een deel van de gronden te nat wordt voor het huidige (landbouwkundige) gebruik.²⁵

Conclusie

Het is de bedoeling hogere grondwaterstanden te realiseren door 'elke druppel vast te houden'. Dat verenigt zich niet met het graven van detailontwatering (slootjes) en het aanleggen van drainage (technisch compenseren) wat juist bedoeld is om de grondwaterstand te verlagen en water versneld af te voeren.

6.4 Acceptatie inundaties

- Functies passen zich aan het veranderende water en bodemsysteem aan; in 2050 hebben we een toekomstbestendig, klimaatrobuust watersysteem met de functies op de juiste plaats. Door meer inundatie moet de benodigde ruimte ontstaan voor water en natuurlijke processen conform KRW doelstellingen.²⁶
- Het wordt (bewust) natter in de beekdalen. We houden onder andere de stuwen langere tijd kunstmatig hoog. Daarmee wijzigen ook de mogelijkheden voor het gebruik van de gronden.²⁷
- Daar waar vasthouden op hogere delen niet meer lukt, wordt het water opgevangen in het klimaatrobuuste beekdal. Er is meer ruimte nodig voor water(berging) zodat piekafvoeren worden gedempt. Dat overstromingen geaccepteerd dienen te worden conform de Voorjaarsnota 2023 - 2027 heeft consequenties voor het grondgebruik. Omdat inundaties toegestaan worden, wordt het grondgebruik hierop aangepast.²⁸
- In de beekdalen moet ook voldoende ruimte zijn om water te kunnen bergen en vertraagd af te voeren in natte tijden. Op dit moment zijn veel beekdalen al aangewezen als bergingsgebied. Omdat met steeds grotere weersextremen rekening gehouden moet worden, ligt uitbreiding van deze gebieden voor de hand. Overstroming wordt hier beschouwd als vanzelfsprekend onderdeel van het dynamische waterlandschap. Afwenteling benedenstrooms wordt voorkomen en elk deel van het systeem (boven-, midden- en benedenloop) levert hieraan zijn bijdrage. In de beekdalen wordt gestreefd naar een klimaatrobuuste inrichting. Hierbij hoort landgebruik dat om kan gaan met natte omstandigheden en een grote waterdynamiek zoals grasland, natte teelten of natuur. De hoofdcoers is een inrichting die bijdraagt aan versterking van de kwaliteit van de bestaande natuurgebieden. Hierbij past natuurherstel, natuurlijke dynamiek en vertraagde afvoer van de beken in combinatie met het benutten van de natuurlijke bergingsruimte van het landschap. Kansrijk, vooral bovenstrooms in het systeem, is ook de aanleg van moerassen en moerasbossen met een zuiverende werking.²⁹

Conclusie

Het ruimte geven aan water en het toestaan van inundaties verenigt zich niet met technisch compenseren in de vorm van het ophogen van gronden en het maken van keringen om inundatie tegen te gaan. Want dan passen we – andersom dan bedoeld - het water- en bodemsysteem aan de (landbouw)functie aan, wat er juist voor zorgt dat water minder ruimte krijgt en er bovenstrooms of benedenstrooms problemen ontstaan als bv stedelijk gebied onderloopt. Het is de bedoeling conform het WBP5 dat functies zich aanpassen aan het veranderende water- en bodemsysteem; technisch compenseren werkt juist andersom, dan passen we het water- en bodemsysteem aan de functie aan. Dat is evident niet op één lijn met elkaar.

²⁴ Zie pagina 12 van het WBP5.

²⁵ Zie pagina 10 van het Handelingsperspectief

²⁶ Zie pagina 16 van de Voorjaarsnota 2023 – 2027.

²⁷ Zie pagina 18 van het WBP5.

²⁸ Zie pagina 16 van de Voorjaarsnota 2023 – 2027.

²⁹ Zie pagina 10 van het Handelingsperspectief

7 OVERGANGSRECHT

Dit beleid heeft niet van de ene op de andere dag effect op alle lopende projecten. Dat is juridisch niet verdedigbaar. Er dient rekening gehouden te worden met een overgangsperiode. Er is voor gekozen om deze beleidsregel enkel voor nieuwe projecten na de inwerkingtreding van deze beleidsregel (een dag na bekendmaking ervan) te laten gelden, althans enkel voor projecten waarbij er nog geen gesprekken hebben plaatsgevonden met betrokkenen over de mogelijk te treffen compenserende maatregelen.

Hiermee voorkomen we dat in lopende projecten reeds gestarte onderhandelingen over compenserende maatregelen afgebroken zouden moeten worden. Dit zou niet getuigen van een betrouwbare en transparante overheid. Bovendien zorgt het er in bepaalde gevallen ook voor dat we als overheid schadeplichtig zouden kunnen zijn jegens de betrokkene.

Gelet op dit risico, en de belangen van de betrokkenen die nadeel ervaren ten gevolge van een projectbesluit, is besloten dat deze beleidsregel enkel geldt voor projecten waarbij voor het volledige project nog gestart moet worden met gesprekken met betrokkenen over compensatie. Voor de betrokkenen in die projecten is van meet af aan duidelijk dat technisch compenseren in beginsel niet wordt toegepast, zodat zij hierop kunnen anticiperen. Bovendien voorkomt dit rechtsongelijkheid binnen een project. Voor de betrokkenen is kortweg gekozen voor de meest redelijke overgangstermijn.

Aldus vastgesteld op 12 november 2024,

het dagelijks bestuur,

*E. de Ridder
watergraaf*

*H. Kielenstijn
secretaris*