

Oeverbeheer vaarwegen

*Het vaststellen van een richtinggevend kader
om vervolgens te komen tot duidelijke afspraken rondom het beheer van de oevers
langs de vaarwegen in de provincie Fryslân*

Aanvullingen n.a.v. besluitvorming door PS op 25 april 2018 zijn in het rood weergegeven

Inhoudsopgave

1	Aanleiding	3
2	De probleemanalyse	3
3	Context.....	5
4	De provinciale benadering van het vraagstuk	6
4.1	Beleid of niet?	6
4.2	Alternatieven/varianten voor uit te werken inhoudelijke hoofdrichtingen beleid	6
5	Voorgestelde vervolprocesaanpak.....	<u>98</u>

1 Aanleiding

In het kader van de Waterwet hebben Provinciale Staten op 21 mei 2014 een besluit genomen om te komen tot een herverdeling van de vaarwegen voor zover het gaat om op diepte houden van deze vaarwegen middels baggeren (het zogenaamde vaarbakbeheer). Bewust is in deze besluitvorming een knip gelegd tussen het vaarbakbeheer en het oeverbeheer. Het oeverbeheer is meer complex en kent technisch en juridisch de nodige aandachtspunten, alsmede zijn hier meer partijen en belangen mee annex dan bij het vaarbakbeheer.

In 2014 is wel besloten om de (voor 2014 geldende) situatie wat betreft oeverbeheer te handhaven. Dit is ook in de overdrachtsovereenkomsten met gemeenten vastgelegd. Naar aanleiding van het genoemde besluit zijn enkele toezeggingen aan Provinciale Staten gedaan (nummers 140, 870, 882 en 1376) dat op een later moment nog terug wordt gekomen op het oeverbeheer. Deze startnotitie geeft invulling aan deze toezeggingen.

2 De probleemanalyse

Actualiteit

De provincie Fryslân kent in totaal zo'n 850 km aan vaarwegen (beroeps en recreatief; klasse A tot en met F) met een oever, resulterende in 1700 km aan oevers langs deze vaarwegen^{1,2}. In de huidige situatie is hiervan in totaal circa 200 km aan oever in beheer bij de provincie Fryslân, waarbij het beschikbare budget momenteel toereikend is om deze oevers ook in stand te houden. De overige oevers (met een lengte van circa 1500 km) zijn nu niet in beheer bij de provincie. Het is niet altijd even duidelijk waar het beheer dan wel ligt. Partijen die hierin een verantwoordelijkheid kunnen hebben, zijn Wetterskip Fryslân, gemeenten, maar ook particulieren en natuurbeheerders zoals Staatsbosbeheer.

Oevers zijn er in diverse verschijningsvormen. Er zijn oevers van stalen, kunststof of houten damwanden of palen, maar ook steenstort oevers en natuurlijke oevers met riet komen veelvuldig voor, alsmede combinaties tussen voorgenoemde opties. Welke type oever waar toegepast wordt, hangt af van verschillende factoren, zoals de beschikbare ruimte, de functie van de oever (bescherming vaarweg of bescherming van aanliggende functie), het aantal en type boten wat hier langs vaart of de stroomsnelheid van het water.

Problemen & kansen

Zolang een oever in goede conditie is, levert dit geen problemen op. Oeverconstructies beschikken echter niet over een oneindige levensduur; op een gegeven moment dient een oever hersteld of vervangen worden. Dit leidt bij de oevers die niet in beheer zijn bij de provincie met enige regelmaat tot discussie wie verantwoordelijk is voor de onderhouds- of beheerskosten. Ook bij ontwikkelingen waarbij oevers verstevigd of aangepast worden, speelt deze discussie: wie betaalt de aanleg en vooral wie is vervolgens verantwoordelijk voor beheer en onderhoud. De provincie wordt in die gevallen aangesproken op haar belang/verantwoordelijkheid als vaarwegbeheerder.

Deze discussie omtrent oeverbeheer wordt gevoed door het feit dat de verschillende wetten die iets kunnen zeggen over het oeverbeheer, geen eenduidig kader meegeven voor de praktijksituaties. Er zijn verschillende benaderingen mogelijk, wat in bepaalde situaties weer ruimte biedt voor genoemde discussie.

¹ Hierin zijn de vaarwegen (vaargeulen) die door een meer lopen, buiten beschouwing gelaten. Deze vaargeulen hebben namelijk geen oevers die specifiek toe te wijzen zijn aan het beschermen van de functie 'vaarweg'. Het totale areaal aan vaarwegen in Fryslân (dus inclusief de vaarwegen door de meren: de vaargeulen) is dan ook groter, namelijk 1040 km);

² Ook het PM-kanaal is buiten beschouwing gelaten, omdat deze in beheer is bij Rijkswaterstaat.

Tot op heden heeft de provincie – voor de oeverconstructies die zij niet in beheer heeft – altijd de benadering gehanteerd volgens het adagium ‘de aanliggende belanghebbende is verantwoordelijk voor het onderhoud’. Ook dit uitgangspunt is niet zonder discussie; zo is de afgelopen periode veel geïnvesteerd in de opwaardering van vaarwegen en oevers (in het kader van het Fries Meren Project en het herstelprogramma Oevers & Kaden van het Wetterskip Fryslân). In de praktijk kwam men uiteindelijk vaak wel tot een gezamenlijke (ad-hoc) oplossing, maar kost dit relatief veel energie en tijd.

Rol provincie en (overleg met) derden

Provinciale Staten zijn vanuit de Waterwet aangewezen om een besluit te nemen over het beheer van vaarwegen, waaronder dus ook het oeverbeheer. Vanuit die rol heeft de provincie de regie op zich genomen om, samen met het Wetterskip, te komen tot een meer structurele oplossing. Bij de voorbereidingen om te komen tot deze Startnotitie is ook een afvaardiging van een aantal Friese gemeenten betrokken. De belangen van particuliere partijen zijn op dit moment nog buiten beschouwing gelaten, omdat deze zeer verspreid en daarmee ook divers kunnen zijn. Ook natuurbeheerders zijn nog niet betrokken bij de discussie. De focus ligt daarmee in de eerste plaats op de afspraken tussen provincie, het Wetterskip en de gemeenten. In de gevoerde overleggen is tot nu toe gebleken dat de wens om te komen tot eenduidige afspraken zeker aanwezig is.

Na te streven doel(en)

In de meest ideale situatie zijn eenduidige afspraken gemaakt tussen en in overeenstemming met alle belanghebbende partijen die te maken hebben met oeverbeheer, welke ook nog eens budgetneutraal kunnen worden doorgevoerd. Duidelijk is wel dat het lastig zal worden om tot een dergelijk budgetneutraal voorstel te komen. Voor een deel van de oevers is in de praktijk naar verwachting geen budget gereserveerd, omdat geen van de partijen zich hier op dit moment (volledig) verantwoordelijk voor voelt.

Deze afspraken moeten uiteindelijk leiden tot een meer integrale benadering van het gehele watersysteem, waarbij alle functies van het water zo optimaal mogelijk mee bediend kunnen worden, zoals ook de Waterwet beoogt. Als duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het oeveronderhoud, dan is het ook duidelijk wie er bij investeringen belang heeft bij het realiseren van een constructie die minder onderhoud vraagt. In bepaalde gevallen zijn namelijk alternatieven denkbaar die veel goedkoper zijn in onderhoud en beheer.

Afbakening

Let wel: het gaat in deze startnotitie alleen om de oevers langs vaarwegen; dit is dus exclusief de oevers die gelegen zijn langs overige wateren (zonder vaarfunctie), het Prinses Margriet Kanaal en langs meren.

Ook de oevers langs de meren vallen in beginsel buiten de scope van dit onderwerp. Op de meren wordt weliswaar gevaren, echter worden de oevers voornamelijk belast door windwerking (golven) en slechts in zeer geringe mate door de vaarbewegingen. Dat neemt overigens niet weg dat het uitgangspunt voor de vaarwegen ook kan (of misschien wel zou moeten) gelden voor de oevers langs de Friese meren. In het vervolg zal hier een nadere beschouwing op losgelaten worden.

3 Context

Relatie met bestaand beleid

De provincie voert al sinds jaar en dag onderhoud uit aan oevers. Het areaal dat in provinciaal beheer is, is slechts een beperkt deel van het totaal aan oevers langs de vaarwegen in onze provincie. Het budget dat binnen de Provinciale Waterstaat hier momenteel voor geregeld is, is voldoende om dit areaal te kunnen beheren.

Voor de overige oevers die niet in beheer zijn bij de provincie, hanteert de provincie het adagium 'de aanliggende belanghebbende is verantwoordelijk voor het oeverbeheer'. Voor zover bekend is dit uitgangspunt nooit door Provinciale Staten expliciet vastgesteld.

Coalitieakkoord / moties en toezeggingen

Hoewel het oeverbeheer niet specifiek in het Coalitieprogramma 2015 – 2019 benoemd is, raakt dit onderwerp mogelijk wel aan een tweetal punten uit het Uitvoeringsprogramma. Het betreft onder 6.10 de wens om vanuit de Kaderwet Richtlijn Water (KRW) meer natuurvriendelijke oevers te realiseren en onder 6.13 het reserveren van meer budget voor oeveronderhoud.

Het eerste punt (natuurvriendelijke oevers vanuit de opgave KRW) raakt direct aan dit onderwerp. Niet zozeer de wens om te investeren in de realisatie van natuurvriendelijke oevers, maar wel aan het beheer en onderhoud nadien. Over het beheer en onderhoud van natuurvriendelijke oevers zijn nog geen concrete afspraken gemaakt, met als gevolg dat hierover regelmatig discussie ontstaat tussen provincie als opdrachtgever en het Wetterskip als opdrachtnemer. In deze startnotitie is hier nog geen specifieke aandacht voor, maar in het vervolg zal dit zeker een plek krijgen.

Het laatste punt (extra budget voor oeveronderhoud) valt buiten de scope van deze startnotitie; dit budget is bedoeld om het bestaande areaal aan provinciale oevers te kunnen onderhouden, inclusief het inlopen van achterstallig onderhoud.

Relevante regelgeving

In 2009 is de Waterwet in werking getreden. De Waterwet streeft naar een integrale benadering van de watersystemen in ons land, om zo tot een optimaal beheer van water in Nederland te komen. Als uitgangspunt binnen de Waterwet is dan ook het streven om het beheer bij één partij (overheid) neer te leggen. De bevoegdheid om hiertoe te besluiten voor regionale watersystemen is ondergebracht bij Provinciale Staten van elke provincie.

In 2014 is reeds door Provinciale Staten besloten tot een herverdeling van het vaarbakbeheer. Gelet op het vele water met verschillende functies in onze provincie is gekozen voor een tweeverdeling:

- de vaarwegen A tot en met Dm vallen onder het beheer van de provincie,
- de vaarwegen E en F worden beheerd door Wetterskip Fryslân.

Daarmee heeft een verschuiving van het beheer plaatsgevonden, waarbij de verantwoordelijkheid van de gemeenten is doorgeschoven naar Wetterskip en/of provincie. Overigens is daarmee het eigendom van de vaarwegen én van de oevers niet overgegaan.

Relevante actoren

De provincie is een van de actoren binnen dit onderwerp, maar zeker niet de enige. Omdat de oevers op de grens van water en land liggen, komen hier de functies voor en belangen van water- en landbeheerders bij elkaar. Dus naast de provincie en het Wetterskip Fryslân spelen ook wegbeheerders, particulieren, boeren, natuurbeschermingsorganisaties en De Marrekrite een rol.

4 De provinciale benadering van het vraagstuk

4.1 Beleid of niet?

De provincie is ten eerste eigenaar en beheerder van een deel van de oevers langs de provinciale vaarwegen. Ten tweede vervullen oevers een rol in het bevaarbaar houden van de vaarwegen, wat weer faciliterend is aan de recreatie en toerisme, waar de provincie een bepaalde regierol in heeft/neemt. Daarnaast heeft de provincie vanuit de Waterwet het bevoegd gezag toebedeeld gekregen om een besluit te nemen over het oeverbeheer op regionaal niveau (als onderdeel van het integrale waterbeheer).

Daarmee heeft de provincie in ieder geval meerdere belangen én een rol in dit onderwerp.

In de huidige situatie heeft de provincie al een uitgangspunt bepaald voor de oevers die niet in beheer zijn bij de provincie en waar discussie bestaat over de verantwoordelijkheid voor het oeverbeheer. Namelijk dat de aanliggende belanghebbende verantwoordelijk is voor het beheer & onderhoud van de oever. Alhoewel dit uitgangspunt nooit formeel is vastgesteld, vormt het wel het bestaand beleid. Dit uitgangspunt leidt in de praktijk af en toe tot discussie.

Om te komen tot heldere afspraken rond het oeverbeheer zijn meerdere varianten mogelijk. Een aantal sluit aan op het huidige beleidsuitgangspunt, terwijl enkele andere varianten gebaseerd zijn op een ander uitgangspunt en vragen om een ingrijpende herziening van het huidige beleid.

Gelet op de Waterwet, de eerdere toezeggingen richting Provinciale Staten én bestuurlijke toezegging vanuit provincie aan Wetterskip en gemeenten om meer duidelijkheid te verschaffen over het oeverbeheer, ligt het voor de hand om dit onderwerp voor te leggen aan Provinciale Staten. Een eerste analyse is uitgevoerd; de uitkomsten zijn verwoord in deze Startnotitie. Besluitvorming over deze Startnotitie geeft richting aan het vervolg.

4.2 Alternatieven/varianten voor uit te werken inhoudelijke hoofdrichtingen beleid

In hoofdlijnen worden de volgende varianten onderscheiden:

0. Huidige situatie handhaven
1. Huidige situatie van een plus voorzien
2. Functionele benadering
3. Eigenaar = beheerder
4. Vaarwegbeheerder = oeverbeheerder

Bovenstaande varianten zijn op hoofdlijnen omschreven, inclusief de voor- en nadelen. Voor een nadere, inhoudelijke toelichting van elk van de varianten verwijzen we naar de bijlage 'Adviesrapport: Toedelingsvarianten beheer en onderhoud oevers vaarwegen Fryslân'.

Variant 0 – huidige situatie handhaven

Deze variant is conform het oeverbeheer zoals dat in de huidige situatie is ingevuld. Het areaal aan in provinciaal beheer zijnde oevers blijft gelijk. Voor de overige oevers worden duidelijke afspraken gemaakt voor het beheer: wie is waarvoor verantwoordelijk, waarbij de provincie buiten beschouwing blijft. Met deze variant wordt het huidige uitgangspunt 'aanliggende belanghebbende is verantwoordelijk' officieel bevestigd en verandert er voor de provincie niets.

De vraag is echter of deze variant recht doet aan de gedachte achter de Waterwet. Daarnaast is het provinciale areaal historisch zo gegroeid en niet altijd even logisch opgebouwd, zo blijkt ook uit de al eerder benoemde discussie. Ook juridisch is deze variant niet geheel waterdicht en zal toekomstige discussie niet uitsluiten.

Variant 1 – huidige situatie van een plus voorzien

In beginsel is variant 1 een kopie van variant 0, met dien verstande dat nog eens goed gekeken wordt naar hoe diverse belangen zo goed mogelijk geborgd kunnen worden als het gaat om oevers. Dit kan leiden tot een herverdeling van een deel van de oevers, waarbij de omvang afhankelijk is van het uitgangspunt dat gehanteerd wordt. Deze variant zal dan ook meerdere sub-varianten omvatten, met verschillende financiële consequenties.

Variant 2 – functionele benadering

Op het eerste gezicht lijkt de variant waarbij de functionele benadering centraal staat eentje die perspectief kan bieden. Deze variant gaat namelijk uit van de functies die elke oever dient, waar een of meerdere partijen belang bij hebben. Denk bij functies bijvoorbeeld aan het in stand houden van een vaarweg, het beschermen van het achterliggende land tegen water, het beschermen van een gebouw of weg op/achter de oever, of het stimuleren van natuurontwikkeling, enzovoort.

Dit betekent echter wel een drastische systeemwijziging voor het oeverbeheer met herverdeling van oevers, afspraken over achterstallig onderhoud en navenante kosten. Ook zal deze variant wederom tot discussie leiden, omdat bij deze variant de kosten van onderhoud vaak verdeeld gaan worden over de verschillende partijen. En juist die verdeelsleutel biedt weer voer voor discussie.

~~Desalniettemin is het goed om ook deze variant nader te onderzoeken, zowel als Mochten we 'from scratch' kunnen en willen beginnen, dan was dit wellicht een goede variant geweest, maar voor nu wordt variant 2 niet gezien als de oplossing voor de huidige problematiek. Wel zijn de resultaten van deze variant een goede basis voor de invulling van de plus van variant 1, maar ook als op zichzelf staande variant.-~~

Variant 3 – eigenaar = beheerder

In variant 3 wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de eigenaar van de oever ook de beheerder van de oever is. Ook deze variant leidt tot een systeemwijziging voor wat betreft het oeverbeheer.

De variant vraagt om een tijdrovend en kostbaar onderzoek enkel en alleen maar om alle eigendomsgrenzen (van ca 10.000 percelen) exact in het veld te bepalen. En zelfs dan nog is het maar de vraag of alle discussie daarmee opgelost is; de eigenaar is/voelt zich niet altijd verantwoordelijk voor onderhoud omdat hij/zij niet per definitie het belang erkent of de veroorzaker is van de schade. Deze variant heeft als uitgangspunt de privaatrechtelijke situatie, maar wordt als niet realistisch beschouwd. Daarnaast gaat publiekrecht veelal boven privaatrecht.

Variant 4 – vaarwegbeheerder = oeverbeheerder

De laatste variant borduurt verder op de herverdeling van vaarwegen zoals in 2014 is besloten. Oftewel de beheerder van de vaarweg is ook de beheerder van de oever. Dit zou betekenen dat de provincie het beheer krijgt van de oevers langs de ruim 850 km aan vaarwegen oevers in beheer krijgt en het Wetterskip van de oevers langs 170 km aan vaarwegen, met bijbehorende onderhoudskosten. Alle andere partijen, zowel gemeenten, particulieren als instanties hebben daarmee nagenoeg geen oeverbeheer meer (op 20 km aan vaarwegen na die bij de gemeente Harlingen en de provincie Overijssel in beheer zijn).

Hoewel deze variant het meest eenduidig is, zijn de (financiële) consequenties erg groot. Een kostenneutrale verdeling valt zeer waarschijnlijk niet te realiseren, in tegendeel. Daarnaast gaat deze variant voorbij aan de diversiteit van functies en belangen die een

oever kan vervullen. ~~Al met al wordt deze variant als minst realistisch beschouwd door de partijen die tot nu toe bij het onderzoek betrokken waren.~~ Wat de consequenties van deze variant zijn, dient nader onderzocht te worden.

5 Voorgestelde vervolgprocesaankpak (maximaal één A4)

Met het vaststellen van deze Startnotitie worden de varianten 0, ~~en 1~~, 2 en 4 nader uitgewerkt, zoals in hoofdstuk 4 beschreven zijn. Daarmee valt variant 3 als principiële keuze af voor het verdere vervolg. Oftewel Totdat een definitieve keuze gemaakt is voor een van de varianten, wordt de varianten waarin vast wordt vast gehouden aan het huidige uitgangspunt voor wat betreft het oeverbeheer (variant 0). ~~Daarmee vallen de varianten 2, 3 en 4 als principiële keuze af voor het verdere vervolg. Om input te krijgen voor de plus in variant 1, is het nodig om de functionele benadering wel verder uit te werken.~~

Het verdere vervolg bestaat uit het concretiseren van de resterende varianten ~~0 en 1~~, onder meer door de bijbehorende arealen verder te duiden. Voor variant 1 en 2 zal een aantal sub-varianten ontwikkeld worden. Tevens zullen de financiële consequenties waar mogelijk en nodig in beeld gebracht worden, evenals de consensus van elke variant voor de betrokken partijen.

Over de betrokken partijen gesproken; in het proces om te komen tot de nadere uitwerking betrekken we net als bij het voorgaande onderzoek zowel het Wetterskip Fryslân als de (meest belanghebbende) gemeenten. Afhankelijk van de verdere invulling van de varianten betrekken we ook nog andere stakeholders hierbij.

Naar verwachting zal met name de afstemming tussen de diverse partijen de nodige tijd vergen. Een concrete tijdsplanning geven we nu dan ook nog niet af, om zo het proces de tijd en ruimte te geven die hiervoor nodig is. Uiteindelijk moet dit uitmonden in een definitief voorstel dat ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd worden. Al met al wordt, het definitieve voorstel niet eerder dan eind 2018 of begin 2019 voorzien.

Verdere aanvullende informatie

A.) Moties, toezeggingen etc

140	Farweibehear	PS	21-3-2012	Tasizzing: Deputearre Poepjes seit ta dat t kolleezje besykje sil om earder as de stelde termyn fan trije jier in útstel oer it oeverbehear oan PS takomme te litten.
1376	Begrutting 2017, ynklusyf notysje Wurdearje, aktivearje en ôfskriuwe	PS	9-11-2016	Takom maityd wurdt in plan fan oanpak oangeande eigendom wâlbeskoeiing oan de Steateleden tastjoerd.
882	Farwegenferoarding Fryslân	PS	28-5-2014	- It kolleezje sil de steaten op 'e hichte hâlde fan de fuortgong, risiko's en konsekwinsjes foar takomstich behear as it giet om de 'knip' dy't lein is by de wâlskanten. Uterlik ein dit jier giet der in prosesútstel oer it oeverbehear nei PS.
870	Farwegenferoarding Fryslân	Cie. LLW	14-5-2014	Der komt noch dit jier in ynvintarisasje oangeande it wâlbehear nei PS ta. Yn dy ynvintarisasje sit in "road map", in foarpriuwe fan de kosten en in antwurd op de fraach oft it needsaaklik is dêr aksje op te ûndernimmen.

B.) Tekst uit het PS-voorstel van 21 mei 2014

Oevers

In dit voorstel wordt, in verband de te verwachten hoge kosten die dit met zich mee-brengt het onderhoud aan de oevers niet meegenomen. Hiermee zetten we niet langer in op het inperken van de versnippering van het oeverbeheer als onderdeel van het vaarwegbeheer.

Het beheer en onderhoud van de oevers ligt nu voornamelijk bij het waterschap, de provincie en de gemeenten. Daarnaast hebben watergerelateerde bedrijven, agrarische bedrijven en particuliere grondeigenaren oeverstroken in beheer of gebruik en in eigendom. De inrichting en de kwaliteit van de oevers is meestal afhankelijk van de functie die op de aan grond direct grenzend aan de oeverconstructie wordt toegewezen. De ene keer betreft het een naastgelegen fietspad, logischerwijs zijn de kosten dan voor de beheerder/eigenaar van het fietspad. In een ander geval kan de oever de functie van loskade hebben. De kosten zijn in zo'n geval voor de belanghebbende eigenaar. Langs de grotere vaarwegen keert de oeverconstructie de wal ten behoeve van de vaarwegfunctie. In die gevallen is de provincie dikwijls eigenaar en staat daarmee voor de kosten van het onderhoud aan de wal.

Heroverweging van kostentoedeling van het oeverbeheer leidt onvermijdelijk tot discussie over wie, voor welke functie(deel) moet betalen. Wij stellen daarom voor om de opgave voor oeveronderhoud conform de huidige situatie in stand houden.