

Oevererosie in het rivierengebied
eindconcept t.b.v. CWK 5 maart 2021

Aanleiding

Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn als waterbeheerder verantwoordelijk voor een goed werkend watersysteem. De functies van het watersysteem (o.a. veiligheid tegen overstromingen, aan- en afvoer van water, waterkwaliteit) vergen voortdurend afstemming. In het rivierengebied raken beide verantwoordelijkheden elkaar, bijv. als het waterschap de dijk wil versterken of als Rijkswaterstaat een meer natuurlijke ontwikkeling van de oever voorstaat. Ook voorlanden en afgravingen kunnen effect hebben op erosie van de oever. Deze belangen komen samen in de oever van de rivier en tussen de oever en de dijk, als erosie optreedt. Zowel de waterschappen als RWS dragen zorg voor een goede afweging van alle belangen. In de afgelopen jaren hebben Rijkswaterstaat en de waterschappen lokaal of regionaal voor een deel van het rivierengebied verschillende oplossingen afgesproken (o.a. gezamenlijke monitoring, onderhoud door waterschap of onderhoudsaannemer namens RWS, als versterkingsmaatregelen van het HWBP). Enerzijds is de verwachting dat oevererosie vaker kan voorkomen (bijv. als gevolg van aanleg van natuurvriendelijke oevers als KRW-maatregelen). Anderzijds is de verwachting dat door herstel van reeds aangelegde oevers (bijv. ontstening van de Maas met aandacht voor voorkomen van mogelijke oevererosie in de toekomst) oevererosie minder zal optreden. RWS en de waterschappen willen komen tot een toekomstbestendige, gezamenlijke benadering van dit vraagstuk. Deze benadering, verwoord in deze notitie, kan in concrete gevallen van oevererosie beide beheerders helpen in de afweging waarbij onder meer de volgende aspecten aan de orde komen:

- Is oevererosie een natuurlijke ontwikkeling of het gevolg van een fysieke ingreep?
- Leidt oevererosie tot aantasting van het functioneren en de functies van het watersysteem?
- Vanaf welke grens wordt oevererosie als ongewenst beschouwd?
- Hoe kan opgetreden ongewenste erosie zoveel mogelijk te niet worden gedaan?
- Wie is verantwoordelijk voor preventie, monitoring en aanpak?
- Onder welke voorwaarden kan oevererosie ertoe leiden dat de primaire waterkering wordt aangemeld in het kader van het HWBP?

Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van het in 2019 vastgestelde Kader zettingsvloeiing, een verschijnsel dat vooral in getijdewateren optreedt. Op voorstel van de rivierwaterschappen en Rijkswaterstaat is voor oevererosie in het rivierengebied de onderhavige notitie opgesteld. Buiten de reikwijdte van deze notitie vallen de zogeheten calamiteuze omstandigheden. Dan is er op grond van de Waterwet sprake van gevaar en van omstandigheden waardoor de goede staat van één of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken (art. 5.28 Waterwet). De waterbeheerder beschikt in dat geval over buitengewone bevoegdheden tot het treffen van maatregelen.

Bestuurlijke uitgangspunten

- Waterschappen en RWS hebben ieder deels een eigen en deels een gezamenlijk belang bij een goed werkend watersysteem (incl. de natuurvriendelijke ontwikkeling van de oever);
- De normatieve situatie van de oever en van de rivier leggen waterschappen resp. RWS vast in hun legger met een oeverlimietlijn welke lijn niet mag worden overschreden (voorzover de rivier of oever een waterstaatswerk is in beheer bij het waterschap (zie artikel 5.1 Waterwet);
- Waterschappen en RWS maken in projecten de afweging of oevererosie kan bijdragen aan de doelstellingen van waterbeheer;
- Waterschappen en RWS willen ongewenste effecten van oevererosie zoveel mogelijk voorkomen;
- De voor de aanleg verantwoordelijke overheid is verantwoordelijk voor herstel van de als gevolg van de aanleg opgetreden ongewenste effecten van erosie in de afgelopen jaren (het kostenveroorzakingsbeginsel).

Taken verantwoordelijkheden en aanpak van de waterbeheerders

Bovenstaande bestuurlijke uitgangspunten worden op de volgende wijze toegepast in projecten en beheer:

a. Nieuw project

Plan waterschap

Indien het waterschap een plan voorbereidt om de primaire waterkering te versterken betreft zij hierin de afweging of een natuurvriendelijk oever kan worden toegestaan (bijv. als bijkomende KRW-maatregel) danwel gelet op de eigenschappen van de primaire waterkering voorkomen moet worden. Het waterschap is verantwoordelijk voor de opstelling van het projectplan (aanleg, verlegging of wijziging van een waterstaatswerk) waarin deze afweging is gemaakt. Het waterschap maakt met de rivierbeheerder voorafgaand aan de realisatie afspraken over wie bij ongewenste erosie als gevolg van de KRW-maatregel natuurvriendelijke oever verantwoordelijk is voor het herstel (beheer en onderhoud).

Plan RWS

Indien RWS een plan voorbereidt in het kader van de uitvoering van de KRW en andere aanlegprojecten is zij gehouden alle belangen zorgvuldig af te wegen. RWS betreft hierin ook de afweging of als gevolg van deze aanleg erosie aan de primaire waterkering (incl. keurzones) kan optreden. Indien vervolgens na uitvoering van de maatregel blijkt dat ongewenste erosie als gevolg van die maatregel optreedt dan is RWS verantwoordelijk voor het uitvoeren van herstelmaatregelen.

Plan derde/vergunning waterschap

Indien een derde partij (bijv. natuurterreinbeheerder) maatregelen wil treffen die oevererosie stimuleert of kan veroorzaken, dan weegt de waterbeheerder af of en zo ja onder welke condities deze erosie kan worden toegestaan, legt zij dit vast in de watervergunning en voert zij toezicht uit op de naleving van gestelde voorschriften in de vergunning. In geval dat sprake is van gebruik maken van een waterstaatswerk waar zowel de keur als de Waterwet (voor het rijksbeheer) beperkingen aan dat gebruik stelt is sprake van zgn. samenloop en zullen waterbeheerders één watervergunning verlenen.

Plan derde/andere vergunningverlenende overheid

In het kader van (ruimtelijke) planvorming en planrealisatie door derden geven het waterschap en Rijkswaterstaat een (bij voorkeur afgestemd) planadvies af (watertoets). Mogelijke oevererosie zal daarbij voor zover dat aan de orde kan zijn standaard worden meegenomen.

b. Beheer watersysteem

Teneinde oevererosie zoveel mogelijk te voorkomen en vroegtijdig vast te stellen zullen beide beheerders vanuit hun verantwoordelijkheid de toestand van de oever periodiek monitoren. Rijkswaterstaat ontwikkelt dit monitoringsprogramma en vanaf eind 2021 kunnen beide beheerders gezamenlijk hiervan gebruik maken en afspraken maken over de uitvoering van het monitoringsprogramma en de inwinning en uitwisseling van data. Deze informatie vormt de basis voor verdere stappen die in het onderstaande worden beschreven.

c. Uitgevoerd (aanleg)project

Indien uit monitoring blijkt dat bij reeds eerder uitgevoerde projecten ongewenste effecten optreden als gevolg van oevererosie dan is de voor de aanleg verantwoordelijke waterbeheerder verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderhouds- en herstelmaatregelen. Overleg tussen beide beheerders is daarbij noodzakelijk. De waterschappen willen een signaleringslijn aanhouden. Wordt deze lijn onderschreden dan zal monitoring moeten worden geïntensiveerd om de erosie van de oever te volgen en met adequate beheermaatregelen zo veel mogelijk moeten worden voorkomen.

Aangezien vrijwel het gehele watersysteem in Nederland in de afgelopen eeuwen ooit is aangelegd wordt voorgesteld hieraan een termijn te verbinden. Voorstel is een voortrollend systeem van 15 jaar terugwerking na oplevering van het project te volgen. Deze periode is gebaseerd om de start van de uitvoering van het KRW-maatregelenprogramma waarin de aanleg van natuurvriendelijke oevers een impuls heeft gekregen. Dit wordt als één van de oorzaken beschouwd van toenemende oevererosie.

d. Geen project, toch erosie

In gebieden waar de afgelopen jaren geen aanlegmaatregelen zijn uitgevoerd kan ook erosie optreden (bijv. door scheepvaartbewegingen, stroming). RWS en waterschap zorgen gezamenlijk voor uitvoering van het monitoringsprogramma. Waar oevererosie wordt geconstateerd en deze het gevolg is van natuurlijke processen of van maatschappelijke functies (met name scheepvaart) die watersystemen vervullen, is het aan de waterbeheerder om de waterstaatwerken onder zijn beheer te beschermen tegen de ongewenste gevolgen daarvan zodat die waterstaatwerken hun normatieve toestand (zoals beschreven in de legger) behouden en aan de op grond van de Waterwet met het oog op de doelstellingen van waterbeheer gestelde normen voor waterbeheer voldoen.

e. Overlappend beheer

Daar waar sprake is van overlappend beheer in die zin dat de waterbeheerder/initiatiefnemer een maatregel uitvoert binnen de keurzone van het waterschap dat tevens onderdeel uitmaakt van het beheersgebied van RWS is niet alleen een besluit tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk van de waterbeheerder/initiatiefnemer nodig waarbij voornoemde belangenafweging moet plaats hebben. Te denken valt aan het winterbed van de rivier (beheerder RWS) dat op diverse plekken van buitenkruinlijn van de primaire waterkering (beheerder waterschap) tot buitenkruinlijn van de primaire waterkering loopt en tevens een deel vormt van de keurzone. Ook gelden er dan regels van de waterbeheerder binnen wiens waterstaatswerk of daaraan grenzende beschermingszone de maatregel wordt uitgevoerd. Die waterbeheerder heeft dan veelal de mogelijkheid om voorschriften te stellen ter bescherming van het waterstaatswerk in zijn beheer.

f. Beoordeling van de waterkering

In het kader van de periodieke, wettelijke beoordeling van de primaire waterkeringen zal de beheerder de kering beoordelen op grond het wettelijk beoordelingsvoorschrift. Indien dit tot gevolg heeft dat de primaire waterkering niet meer voldoet aan de gestelde wettelijke eisen is het aan de keringbeheerder (het waterschap) om een beheerdersoordeel vast te stellen, eventuele tijdelijke maatregelen en mogelijke versterkingsmaatregelen te treffen. Met het (gezamenlijk) uitvoeren van bovenomschreven stapsgewijze aanpak kunnen gevallen van oevererosie zo veel mogelijk en vroegtijdig worden onderkend en kunnen beheermaatregelen worden getroffen. Oevererosie zelf is geen wettelijke beoordelingscriterium. Wel kan oevererosie effect hebben op andere criteria (zoals piping en macrostabiliteit) die wel worden beoordeeld. De programmadirectie HWBP stelt zich op het standpunt dat indien de primaire waterkering als gevolg van oevererosie niet meer voldoet aan de wettelijke eisen, dit geen grondslag vormt voor opname in het HWBP als basis voor financiering van de versterking van deze kering.

Vervolg en planning

- Na bestuurlijke vaststelling van deze notitie (binnen UvW via CWK, binnen RWS in) en in het programmabestuur HWBP zorgen RWS en UvW voor bekendmaking van deze notitie bij de betreffende regionale diensten en waterschappen met de oproep om deze afspraken in nader overleg regionaal (per rivier/riviertak) uit te werken in een monitoringprogramma gericht op het voorkomen of beperken van de effecten van oevererosie.
- Het streven is om deze uitwerking uiterlijk 1 januari 2022 af te ronden.

De werkgroep Oevererosie

Namens de waterschappen: Johan van der Meulen (WSRL), Eugene Heeremans/Erwin van de Griend (Aa en Maas), Guiljam van der Schelde (Scheldestromen), Johan Westhuis/Dennis Koster (HDSR), Leontien Barends (Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard), Bert Bijkerk (Waterschap Drents Overijsselse Delta), Arjan van Hal (waterschap Limburg) en

Andy Krijgsman (UvW)

Namens RWS: Rick Kuggeleijn en Sjaak Poortvliet

Namens de programmadirectie HWBP, Jorg Willems

Erik Kraaij, voorzitter van de werkgroep.