

Datum
8 augustus 2017

memo

Handelingsperspectief hoge gronden en waterveiligheid

Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Waterwet zijn onduidelijkheden ontstaan met betrekking tot de hoge gronden. Met het loslaten van de dijkkringgedachte is een deel van de hoge gronden geen onderdeel meer van het waterveiligheidsbeleid. Andere delen zijn onderdeel van een dijktraject geworden en hebben daarmee een andere status gekregen.

Dit memo heeft als doel duidelijkheid te geven over de definitie, de status en beoordeling van de hoge gronden. Ook wordt beschreven welk effect de wijziging van de Waterwet heeft op het beheersen van het risico op achterloopsheid en welke rol een ontgrondingvergunning daarin speelt. Voor de verschillende aandachtspunten biedt deze memo een handelingsperspectief.

De notitie is tot stand gekomen in samenwerking met waterschappen, IPO, WVL en DGRW.

Definitie hoge gronden

Hoge gronden worden doorgaans beschouwd als een fysisch-geografisch gegeven die zo hoog zijn dat de bijdrage aan de overstromingskans verwaarloosbaar klein is. Daarom was er in Wet op de waterkering en is er in de Waterwet niets over het beheer van de hoge gronden bepaald. Bijgevolg is er tot nu toe in de Waterwet geen expliciete verplichting opgenomen tot beoordeling van de waterstaatkundige toestand van de hoge gronden.

Voor 1-1-2017 werden hoge gronden wel in de Waterwet genoemd, in de definitie van een dijkkring:

Stelsel van primaire waterkeringen dat, al dan niet tezamen met hoge gronden, beveiliging biedt tegen een overstroming, in het bijzonder door buitenwater.

Omdat tot 1 januari 2017 periodiek verslag werd gedaan aan de Staten-Generaal over de waterveiligheid per dijkkring, bevatten de rapportages ook informatie over de hoge gronden.

Als gevolg van het loslaten van de dijkkringgedachte worden de hoge gronden niet meer vermeld in de wettekst.

Voor de bepaling van de status van de hoge gronden zijn sinds 1 januari 2017 de volgende definities en wetsartikelen uit de Waterwet en de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 (hierna: Regeling) van belang:

- Primaire kering: waterkering die bescherming biedt tegen overstrooming door buitenwater;
- Dijktraject: gedeelte van een primaire kering dat afzonderlijk genormeerd is;
- Artikel 1 van de Regeling: De door de beheerder te verrichten beoordeling van de veiligheid van een primaire waterkering, bedoeld in artikel 2.12, vierde lid, van de Waterwet, geschiedt volgens de in bijlage I bij deze regeling opgenomen Procedure beoordeling veiligheid primaire waterkeringen
- Veiligheidsoordeel: oordeel over de veiligheid tegen overstromen van het dijktraject.

Datum

8 augustus 2017

Volgens artikel 2.12 van de Waterwet moet de waterstaatkundige toestand van de primaire keringen worden beoordeeld. Omdat een primaire waterkering bestaat uit dijktrajecten impliceert dit dat een veiligheidsoordeel moet worden gegeven over dijktrajecten.

In Grondslagen voor hoogwaterbescherming¹ wordt ingegaan op de hoge gronden. Grondslagen voor hoogwaterbescherming beschrijft de achterliggende principes van de hoogwaterbescherming in Nederland en heeft geen wettelijke status:

'Een deel van Nederland ligt van nature zo hoog dat de kans op een overstrooming vanuit de zee, meren of grote rivieren verwaarloosbaar klein is. Denk hierbij aan de Utrechtse Heuvelrug, Drenthe en de Veluwe. Deze gebieden zijn voor hun veiligheid niet afhankelijk van de primaire keringen en worden hoge gronden genoemd.

[...]

Daarnaast liggen met name langs de Limburgse Maas hoge gronden die niet zijn aangemerkt als primaire waterkering, maar door hun hoge ligging wel bescherming bieden aan het achtergelegen gebied en ook onderdeel kunnen zijn van een dijktraject. Dergelijke gronden zijn niet te vergelijken met hoge gronden zoals de Veluwe: ze zijn veel kleiner van omvang en lang niet altijd van nature hooggelegen. Toch wordt ook in deze gevallen gesproken van hoge grond.'

Op basis van deze definities maken we het volgende onderscheid :

1. Hoge gronden die vroeger onderdeel waren van een dijkring, maar met het afstappen van de dijkringgedachte geen direct onderdeel meer zijn van ons waterveiligheidsbeleid.
2. Delen die onderdeel zijn van een dijktraject, en oorspronkelijk als hoge grond waren aangemerkt. Deze delen zijn nog niet opgenomen in een legger. In veel gevallen wordt onterecht gesproken van hoge gronden, omdat niet gegarandeerd is dat de overstroomingskans verwaarloosbaar klein is en/of omdat het geen natuurlijk gegeven is. We zullen daarom vanaf nu over oorspronkelijke hoge gronden binnen een dijktraject spreken.

¹ <https://www.enwininfo.nl/images/pdf/Grondslagen/Grondslagen-enwininfo-KL02.pdf>

Aandachtspunten

Datum
8 augustus 2017

Met het onderscheiden van de definities is een aantal situaties te benoemen die nog extra aandacht vragen:

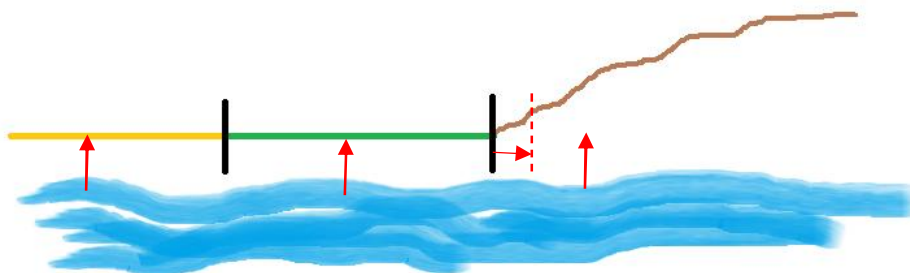
- Hoe om te gaan met het beoordelen en nemen van maatregelen voor hoge gronden die aansluiten op een dijktraject?
- Wat is veranderd voor de oorspronkelijke hoge gronden nu ze onderdeel zijn van een dijktraject?
- Hoe gaan we om met het risico op achterloopsheid bij de hoge gronden?

Hieronder zijn deze situaties verder uitgewerkt.

Hoge gronden die aansluiten op dijktrajecten

Het aansluitpunt tussen de hoge grond en een dijktraject is met xy coördinaten vastgelegd in de Wet. In de loop van de tijd kan de fysieke toestand van de kering en/of van de hoge grond wijzigen. Ook kunnen waterstanden door onder andere klimaatverandering wijzigen waardoor de belasting op de kering en de hoge grond verandert.

Onderstaande afbeelding illustreert een situatie bij een veranderende waterstand.



De dijk (groen) sluit aan op de hoge grond (bruin). De zwarte lijnen geven de dijktrajectgrenzen weer met de hoge grond en met een volgend dijktraject (geel). Met de rode pijlen wordt het gevolg van een mogelijke waterstandsstijging aangegeven. Gevolg kan dan zijn dat de trajectgrenzen moeten worden aangepast (rode stippellijn)

Voor de hoge gronden die aansluiten op trajecten wordt in paragraaf 4.2.3 van de MvT het volgende geschreven:

'Het nieuwe systeem gaat uit van dijktrajecten, maar ook daarvoor is het van belang om vast te leggen waar de waterkering eindigt en de hoge grond begint. In de loop van de tijd kan het aansluitpunt van een dijktraject op de hoge grond veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van een stijging van de waterstand door klimaatverandering. Daarom is het van belang dat de waterkeringbeheerder in elke beoordelingsronde nagaat of de ligging van het aansluitpunt van de primaire kering op de hoge grond, zoals aangegeven in de voorgestelde bijlage IA bij de Waterwet, nog actueel is.'

Ook in de toelichting op de Regeling staat dit vermeld. Paragraaf 2.4 van de Regeling zegt :

'[...] Daarom is het van belang dat de waterkeringbeheerder in elke beoordelingsronde nagaat of de ligging van het aansluitpunt van de primaire

kering op de hoge grond, zoals aangegeven in bijlage IA bij de Waterwet, nog actueel is.'

Datum
8 augustus 2017

Voor de dijktrajecten die direct aansluiten op een hoge grond dient een beheerder in zijn oordeel ook een gedeelte buiten het dijktraject te betrekken om vast te stellen of de aansluiting op de hoge gronden invloed heeft op de waterveiligheid.

Zo nodig moet de ligging van het traject, zoals deze is opgenomen in de Waterwet, naar aanleiding hiervan worden aangepast en moeten maatregelen worden genomen om de aansluiting te herstellen. Paragraaf 4.2.3 van de MvT bij de gewijzigde Waterwet zegt hierover:

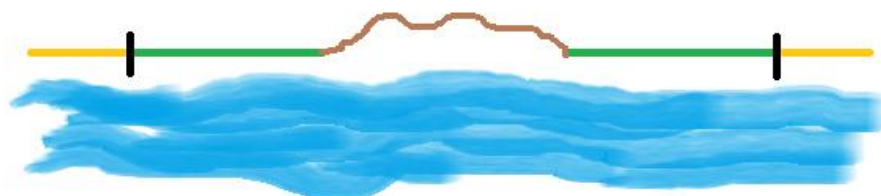
'[...] Indien nodig treft de beheerder maatregelen om de aansluiting met de hoge grond te herstellen. Als hierdoor de coördinaten van het eindpunt van een dijktraject wijzigen, dienen die in bijlage IA bij de Waterwet aangepast te worden.'

Voor het verlenen van subsidie op grond van de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 ten behoeve van dergelijke maatregelen geldt het volgende:

- De maatregelen zijn subsidiabel als zij nodig zijn vanwege de invoering van de nieuwe norm en/of de invoering van het WBI 2017. De beheerder komt dan in aanmerking voor subsidie op grond van art. 7.23, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2, van de Waterwet.
- De maatregelen zijn ook subsidiabel als al tijdens een eerdere toetsronde is geconstateerd dat het aansluitpunt niet meer op orde is en dit voortvloeit uit een eerdere wijziging van het toetsinstrumentarium. In dat geval is de grondslag voor de subsidie art. 7.23, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3, van de Waterwet.
- Als er sprake is van achterstallig onderhoud binnen het traject wat invloed heeft op de aansluiting op de hoge gronden, kan de beheerder geen aanspraak maken op subsidie.

Oorspronkelijke hoge gronden binnen een dijktraject

Met de onderverdeling van de keringen in dijktrajecten zijn ook delen die oorspronkelijk waren aangemerkt als hoge gronden onderdeel geworden van een dijktraject. Onderstaande afbeelding geeft deze situatie weer.



Het dijktraject bestaat uit twee keringen (groen) met daartussen een hoger gelegen deel (bruin) wat in de oude situatie geen deel uitmaakte van de legger. De zwarte lijnen geven de trajectgrenzen met een volgend traject (geel).

Datum
8 augustus 2017

Delen van een dijktraject die oorspronkelijk als hoge grond waren aangemerkt waren tot 1 januari 2017 nog geen onderdeel van de beoordelingssystematiek. Over de oorspronkelijke hoge gronden binnen een dijktraject wordt in de MvT bij de gewijzigde Waterwet nog gesproken over hoge gronden. In paragraaf 4.2.3 staat:

'[...] Daar waar hoge gronden onderdeel zijn van een keringtraject worden de betreffende hoge gronden opgenomen in de legger.'

En paragraaf 2.4 van de toelichting op de Regeling zegt:

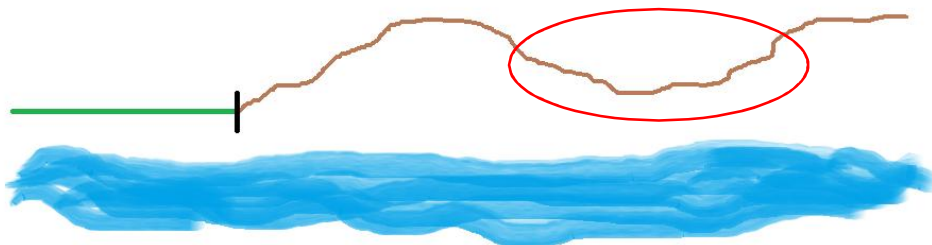
'[...] Daar waar hoge gronden onderdeel zijn van een keringtraject worden de betreffende hoge gronden meegenomen in de beoordeling.'

Dat betekent twee dingen, namelijk 1) de oorspronkelijke hoge gronden binnen een dijktraject moeten uiteindelijk wel onderdeel worden van de legger, en 2) deze delen moeten worden meegenomen in de beoordeling.

Achterloopsheid en ontgrondingsvergunningen

De delen die niet aansluiten op een traject hoeven op basis van de Regeling niet te worden beoordeeld op waterveiligheid. Hoewel daartoe wettelijke geen verplichting bestond, werden in het systeem van voor 1 januari 2017 de hoge gronden voor zover onderdeel van een dijkkring door de provincie wel getoetst op 'achterloopsheid', dat wil zeggen de mogelijkheid dat er water het te beschermen gebied inloopt via de hoge gronden. In de Regeling wordt dit niet meer gevraagd. De vraag is dan of dit gevolgen heeft voor de waterveiligheid.

Onderstaande afbeelding geeft de situatie weer:



Een dijk (groen) sluit aan op hoge grond (bruin) waarin een laag gelegen deel zit (rood) waar mogelijk achterloopsheid kan optreden. De zwarte lijn geeft de trajectgrens weer.

Net als voorheen is de ontgrondingswet van toepassing. De MvT van de wijziging van de Waterwet zegt hierover:

'Provincies zijn het bevoegde gezag voor ontgrondingsvergunningen, ook in relatie tot hoge gronden. Evenals nu het geval is betrekken zij het waterveiligheidsbelang bij de beoordeling van de vergunningaanvraag.'

Echter, niet alle afgravingen zijn vergunningsplichtig. Afhankelijk van de regio kunnen afgravingen van beperkte omvang en ten behoeve van bepaalde functies zonder vergunning worden uitgevoerd. Dit kan een risico voor de waterveiligheid opleveren, bijvoorbeeld in het geval van meerdere kleine afgravingen die zonder vergunning mogen worden uitgevoerd.

Datum
8 augustus 2017

Handelingsperspectief

Om de beheerder te ondersteunen wordt hieronder voor de verschillende situaties een handelingsperspectief geboden.

Hoge gronden die aansluiten op trajecten

De beheerder beoordeelt het traject op de waterveiligheid conform de Regeling. In zijn oordeel wordt ook een gedeelte buiten het traject betrokken om vast te stellen of de aansluiting invloed heeft op de waterveiligheid. Uit deze beoordeling kunnen twee conclusies volgen:

- A) Bij beoordeling van de aansluiting blijkt de ligging van het aansluitpunt nog conform de wet. De beheerder hoeft n.a.v. deze beoordelingsronde geen actie te ondernemen.
- B) Het aansluitpunt klopt niet meer met de Waterwet. De beheerder heeft in dit geval een veiligheidsopgave en dient maatregelen te nemen om de aansluiting te herstellen.

Deze maatregelen zijn subsidiabel op grond van de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 als:

- a. zij nodig zijn vanwege de invoering van de nieuwe norm en/of de invoering van het WBI 2017
- b. al tijdens een eerdere toetsronde is geconstateerd dat het aansluitpunt niet meer op orde is en dit voortvloeit uit een eerdere wijziging van het toetsinstrumentarium.

Voor noodzakelijke maatregelen als gevolg van achterstallig onderhoud binnen het traject van de kering, kan de beheerder geen aanspraak maken op subsidie.

Als het traject gewijzigd is dienen de coördinaten in de Wet te worden aangepast. Er gaat de nodige tijd overheen voordat de Waterwet is aangepast. Om de periode waarin de feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de aanduiding van de ligging van het dijktraject in de wet, zo kort mogelijk te laten zijn, meldt de beheerder een voorgenomen wijziging bij de Minister.

Als de maatregelen zijn genomen worden de aanpassingen doorgevoerd. Nadat de maatregelen gerealiseerd zijn en de wet is aangepast actualiseert de beheerder zijn legger met de nieuwe ligging van het traject.

Oorspronkelijke hoge gronden binnen een dijktraject

Volgens artikel 1 van de Regeling komt een veiligheidsoordeel tot stand op basis van de in bijlage I bij deze regeling opgenomen Procedure beoordeling veiligheid primaire waterkeringen. Het veiligheidsoordeel is een oordeel van de veiligheid over het dijktraject.

De beheerder beoordeelt de oorspronkelijke hoge gronden binnen een dijktraject op waterveiligheid conform de Regeling. Iedere situatie is uniek. Afhankelijk van de situatie, relatief breed en hoger, of juist smaller en lager, bepaalt de

beheerder de faalkansbijdrage van deze "trajectdelen". Als de generieke toetsen (eenvoudige toets, gedetailleerde toets per vak en per traject) niet toepasbaar zijn heeft de beheerder de mogelijkheid om tot een veiligheidsoordeel te komen met de toets op maat. Hiervoor kan zo nodig een expert in worden geschakeld.

Datum
8 augustus 2017

Achterloopsheid en ontgrondingsvergunningen

Een toename van het risico voor de waterveiligheid als gevolg van ontgrondingen of andere ingrepen in het landschap wordt beperkt met de ontgrondingenwet en de watertoets. De provincie is met het verlenen van een ontgrondingsvergunning verplicht het risico op waterveiligheid mee te nemen en met de watertoets kan een beheerder een potentieel risico voor de waterveiligheid signaleren en daarmee een ingreep ontraden. Echter niet alle afgravingen zijn vergunningsplichtig en de watertoets heeft geen verplichtend karakter.

Het advies is om de risicolocaties (waar achterloopsheid kan ontstaan (op termijn) in de provinciale Omgevingsvisie op te nemen. Een waterschap kan op basis van o.a. een hoogtekaart locaties op de hoge gronden behorende tot de oude dijkeringen aanwijzen waar achterloopsheid een reële mogelijkheid is (aandachtsgebieden). Advies voor waterschappen is om de aandachtsgebieden op te nemen in hun waterbeheerplan. De provincie neemt deze risicolocaties op in haar omgevingsverordening en ziet toe op de naleving van de omgevingsverordening.

Het kan zijn dat op termijn blijkt dat bij een deel van de hoge grond dat niet aansluit op een traject de bijdrage aan de overstromingskans niet langer verwaarloosbaar klein is. Dat betekent formeel dat dit stuk niet langer kan worden gezien als een hoge grond. Een beheerder kan dan een verzoek indienen om dit stuk hoge grond op te nemen in de Wet als primaire kering. Een beheerder volgt hiervoor de procedure zoals uitgewerkt in het "Stappenplan bepaling en wettelijke vaststelling van nieuwe dijktrajecten" (zie bijlage).