

Toedeling beheer en onderhoud oevers Friese vaarwegen

Bestuurlijk voorstel



Colofon

De Stuurgroep Oevers Vaarwegen

- Mevr. A. Fokkens - Gedeputeerde provincie Fryslân
- Dhr. D. Hoogland - Gedeputeerde provincie Fryslân
- Dhr. J. van Weperen - Lid dagelijks bestuur Wetterskip Fryslân
- Dhr. B. Wassink - Wethouder gemeente Leeuwarden
- Mevr. T. Willemsma - Wethouder gemeente Tytsjerksteradiel
- Dhr. J. Dijkstra - Wethouder gemeente Waadhoeke

De toedeling beheer en onderhoud oevers vaarwegen is een samenwerking tussen:

provinsje fryslân
provincie fryslân 

 WETTERSKIP
FRYSLÂN



fryslân werkt aan ons water

De samenwerkende Friese gemeenten

De toedeling beheer en onderhoud oevers vaarwegen is begeleid door:

 **Weusthuis** EN Partners

Definitief, 9 december 2020

Inhoudsopgave

Colofon	1
Inhoudsopgave	2
1 Voorwoord.....	3
2 Inleiding	4
3 Scope	4
4 Probleemstelling	5
5 Proces	6
6 Aspecten bij de uitwerking van varianten	6
7 Varianten	9
8 Uitwerking varianten 1 tot en met 5	10
9 Voorkeursvariant	16
10 Oeverfonds.....	17
11 Beheerautonomie	17
<i>Bijlage 1 – Beslisboom variant 5.....</i>	<i>18</i>
<i>Bijlage 2 – Verdeling van de kosten per (categorie van)partij(en) voor variant 5</i>	<i>19</i>

1 Voorwoord

Fryslân en water worden vaak in één adem genoemd; het is een onlosmakelijke eenheid en vormt een belangrijke pijler voor de Friese gastvrijheidseconomie. Het unieke stelsel van meren, kanalen en vaarten maakt dat zowel inwoners als bezoekers ongehinderd van Lauwersoog naar Lemmer kunnen varen, maar vooral kunnen recreëren op het water in onze provincie. Met het Fries Merenproject hebben provincie, gemeenten en recreatieondernemers de afgelopen decennia gezamenlijk enorm veel geïnvesteerd in de kwaliteit van het vaarwegenstelsel en de voorzieningen. En deze kwaliteiten willen we koesteren.

Naast varen heeft het vaarwegenstelsel sinds jaar en dag ook een functie voor de aanvoer, afvoer en berging van water. Ook voor de natuurwaarden in Fryslân is dit stelsel van groot belang. Belangrijke natuurgebieden in Fryslân liggen in of nabij water. Daarnaast vormt het stelsel een belangrijke schakel in de waterkwaliteit. Zo kent het Friese water een multifunctioneel karakter.

Mede vanwege de vele functies van het vaarwegenstelsel is het in de praktijk vaak niet duidelijk wie vanuit welke belang verantwoordelijk is voor het beheer van de vaarwegen. Dit staat een goede samenwerking in de praktijk in de weg. Om duidelijkheid te krijgen in de verantwoordelijkheden is in 2014 een eerste stap gezet door het baggeronderhoud van de Friese vaarwegen toe te wijzen. Nu zetten we de tweede stap: het beheer en onderhoud van de oevers langs deze vaarwegen. Op deze manier borgen we dat de investeringen die in de vaarwegen zijn gedaan, niet voor niets zijn geweest. Door nog meer samenwerking tussen overheden en betrokken partijen te bereiken, willen we tot integrale oplossingen komen. Ter illustratie: door bij onderhoud goed na te denken over het type oever, kunnen meerdere doelen nagestreefd worden. Zo is voor het veranderen van een damwand tot een natuurlijke oever weliswaar grondaankoop nodig, het leidt ook tot het verbreden van een vaarweg. Hierdoor ontstaat naast meer ruimte voor de scheepvaart ook extra waterberging en kan meer water worden afgevoerd. Deze natuurlijke oever biedt daarnaast andere voordelen: de oever dempt de golfslag, draagt bij aan de biodiversiteit (op en onder water), verbetert de waterkwaliteit, en kan per saldo goedkoper zijn in het onderhoud.

Wij vragen nu alle partijen commitment te geven op dit voorstel. Het is een moderne vorm van samenwerken die past in de oproep van Commissaris van de Koning Brok om in Friesland te werken als één overheid. Met deze eerste stap hebben we de spelregels helder, in de volgende stap gaan we het meer concreet maken. Het doel is helderheid geven over wie waar in de basis als eerste verantwoordelijk voor is waarbij versnippering voorkomen moet worden. Zodat voor onze burgers

en de overheden een constructieve samenwerking ontstaat om te blijven investeren in ons unieke vaarnetwerk.

2 Inleiding

Op grond van de Waterwet (2009) kunnen Provinciale Staten (PS) vaarwegen en vaarwegbeheerders aanwijzen. Op 21 mei 2014 hebben PS op basis van een voorstel van waterschap, gemeenten en provincie beheerders aangewezen voor het op diepte houden van de 'vaarbak', het natte deel van de Friese vaarwegen.

Destijds is het oeverbeheer bewust buiten beschouwing gelaten. Dit vanwege ligging op de grens van land en water, de complexiteit en financiële middelen die gemoeid zijn met het oeverbeheer. Daarmee is het beheer van de oevers langs vaarwegen ongewijzigd gebleven, totdat er nieuwe afspraken zijn gemaakt over het oeverbeheer.

Om tot nieuwe afspraken over het oeverbeheer te komen hebben PS op 25 april 2018 het startdocument vastgesteld en besloten vier varianten verder te willen uitwerken. Dit besluit was gebaseerd op een gezamenlijk voorbereid voorstel van waterschap, gemeenten en provincie.

Onderhavig voorstel bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de nadere uitwerking van deze vier toedelingsvarianten voor het beheer en onderhoud van oevers langs Friese vaarwegen. Daaraan is gaandeweg het proces een vijfde variant toegevoegd. De uitwerking is gezamenlijke uitgevoerd door de provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân en de Friese gemeenten.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de achtergrondrapportage 'Toedeling beheer en onderhoud Friese vaarwegen'.

3 Scope

De scope van de uitwerking betreft alle Friese vaarwegen conform de Vaarwegenverordening Fryslân (VVF). Het betreft zowel de beroepsvaarwegen als de recreatieve vaarwegen, exclusief de vaargeulen door de Friese meren en de Rijksvaarweg Lemmer-Delfzijl (Prinses Margrietkanaal). De lengte vaarwegen exclusief meren en de Rijksvaarweg bedraagt circa 881 km. De lengte oevers is daarmee $881 * 2 = 1.762$ km.

Voor de recreatieve vaarwegen zijn de klassen Azm (grote zeewaardige boten) tot en met F (sloepen) beschouwd. Onderstaande figuur 1 geeft een overzicht van de recreatieve vaarwegen.

4 Probleemstelling

De huidige situatie ten aanzien van het oeverbeheer langs vaarwegen leidt in de praktijk tot veel onderling gedoe tussen overheden, maar ook tussen overheden en particulieren. Een deel van de discussie komt voort uit het feit dat aanliggende eigenaren/beheerders/belanghebbenden (hierna wordt het begrip belanghebbende gehanteerd) het niet altijd eens zijn met het uitgangspunt van de provincie. Namelijk dat de aanliggende belanghebbende verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de oever, uitgezonderd de oevers die zijn opgenomen in het beheerregister van de provincie.

In de oeverzone langs (beroeps)vaarwegen komen vaak meerdere functies bij elkaar. In veel gevallen is er beperkt ruimte en wordt er om ruimte te besparen gekozen voor een oeverconstructie (damwand/paalschot). Dit zijn relatief kostbare constructies.

Doordat deze constructies vaak op beheer- en eigendomsgrenzen liggen, is het niet 1:1 duidelijk van wie de constructie is en wie belanghebbende is. Dit vormt de aanleiding voor 'gedoe' tussen de belanghebbenden.

Er is dus behoefte aan duidelijkheid. De partijen verwachten van de provincie – als overheidspartij die vaarwegen specifiek aanwijst en de vaarwegklassen bepaald – dat zij met een afgewogen standpunt komt. Een standpunt dat ook juridisch standhoudt.



Figuur 1 – Beroeps- en recreatieve vaarwegen binnen de scope van de uitwerking

5 Proces

De uitwerking van de varianten heeft plaatsgevonden onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Oevers Vaarwegen, waarin de Friese overheden vertegenwoordigd zijn.

Voor afstemming met maatschappelijke en private partijen en om een beeld te krijgen van de problemen waar deze partijen in de praktijk tegen aanlopen, is een klankbordgroep ingericht en is een aantal particuliere cases beschouwd.

6 Aspecten bij de uitwerking van varianten

Zoals aangegeven zijn voor het beheer en onderhoud van de oevers vijf varianten uitgewerkt. Voor de uitwerking en beoordeling van deze varianten is een aantal aspecten beschouwd:

1. De beoordeling van het belang van de aan de oever gerelateerde functies (nat en droog);
2. Het bepalen van de kosten van oeverconstructies en daarmee de kosten voor de betrokken (categorieën van) partij(en) in diverse varianten;
3. De juridische basis van het toedelen van het beheer en onderhoud van oevers.

In dit voorstel volstaan we met een beperkte beschrijving. Voor meer informatie wordt verwezen naar de het achtergronddocument. Deze bevat diverse bijlagen waarin bovenstaande drie onderdelen uitgebreid worden toegelicht.

BEOORDELING VAN HET BELANG VAN DE FUNCTIES

Om de varianten te kunnen uitwerken, is een analysemodel gemaakt voor de oevers langs alle Friese vaarwegen binnen de scope. Er is inzichtelijk gemaakt welke functies van invloed kunnen zijn op de oeverconstructies. Een overzicht van deze functies, inclusief de belanghebbende, is opgenomen in onderstaande tabel 1.

Tabel 1 - Overzicht onderscheiden functies in het GIS-model

Natte functies		Droge functies	
Functie	Belanghebbende	Functie	Belanghebbende
Vaarweg	Vaarwegbeheerder	KRW-oever	Waterbeheerder
Stroomsnelheid	Waterbeheerder	Weg	Wegbeheerder
Aan/afvoer	Waterbeheerder	Erf	Particulier
		Parkeervlak	Wegbeheerder
		Hoofdfietspad	Wegbeheerder
		Regionale kering	Waterbeheerder
		Lokale kering	Waterbeheerder
		Recreatief fietspad	Wegbeheerder
		Groenvoorziening	Groenbeheerder
		Ondersteunend wegdeel	Wegbeheerder
		Landbouw	Particulier
		Natuur	Natuurbeheerder

In tabel 1 is een divers aantal functies te zien, waarbij onderscheid gemaakt is tussen 'natte' (aan het water gerelateerde) functies en 'droge' (aan de landzijde gerelateerde) functies. Voor het verdere begrip zijn twee zaken essentieel voor deze functies:

1. Het belang (van de functie bij een oeverconstructie): bijvoorbeeld een gemeentelijke weg. Als deze dicht op de oever ligt, dan is het belang van de wegbeheerder bij een goede oeverconstructie groot. De oeverconstructie heeft dan een grondkerende functie als onderdeel van de wegfundering. Dit belang wordt kleiner wanneer de weg verder van de oever af ligt. Voor iedere functie is een indeling in drie klassen gemaakt (veel, geringe of geen belang), die het belang van deze functie bij een oeverconstructie weerspiegelt. Dit is gebaseerd op een aantal uitgangspunten die partijen met elkaar hebben opgesteld.
Voor de vaarwegen is een andere indeling aangehouden. De vaarweg is 'ruim' wanneer deze voldoet aan de breedtenormen die per vaarwegklasse gesteld zijn in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan. De vaarweg is 'smal' of 'zeer smal' wanneer deze respectievelijk niet of bij lange na niet voldoet aan de breedtenormen uit het PVVP.
2. Hiërarchie: de volgorde in tabel 1 geeft de hiërarchie aan tussen de droge functies, zoals partijen met elkaar zijn overeengekomen. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een regionale waterkering met een recreatief fietspad erop en beide hebben belang bij de oeverconstructie, dan geldt op basis van deze volgorde dat het belang bij de oeverconstructies voor 100% wordt toebedeeld aan de regionale waterkering. Verderop wordt ingegaan op de weging tussen natte en droge functies.

UITGANGSPUNTEN VOOR HET BEREKENEN VAN KOSTEN

De kosten van het oeveronderhoud zijn bepaald met behulp van het genoemde analysemodel. Het model doet een voorspelling op basis van de situatie welke constructie, per plek nodig is. Het type constructie wordt bepaald door de functie en de invloed op de oever aan de landzijde en de breedte van de vaarweg.

Voor het bepalen van de kosten van een oeverconstructie is voor een aantal veel voorkomende oevertypen in Fryslân een inschatting van de levensduurkosten per jaar gemaakt. De levensduurkosten bestaan uit een sommatie van de investeringskosten (groot onderhoud) en beheer- en onderhoudskosten (klein/dagelijks onderhoud). Let wel: het betreft hier dus kosten die gebaseerd zijn op theoretisch optimaal beheerde situaties. Hierbij zijn drie scenario's onderscheiden, waarbij de technische levensduur van constructies (scenario 1) telkens met 25% wordt verlengd (scenario's 2 en 3). Hierdoor dalen de levensduurkosten. De stuurgroep heeft besloten, voor de uitwerking van alle varianten, uit te gaan van levensduurkostenscenario 2. Dit betekent dat de technische levensduren van oeverconstructies met 25% (ten opzichte van de theoretische levensduren) worden verlengd. Dit past bij de huidige beheerpraktijk van partijen, waarbij er vooral functioneel naar oevers wordt gekeken.

JURIDISCHE BASIS

Voor de juridische onderbouwing van de varianten is door een tweetal advocatenkantoren (Aardema Van Boetzelaer in opdracht van de drie overheden en Trip Advocaten in opdracht van de provincie) een analyse uitgevoerd naar de juridische aspecten van het oeverbeheer.

Beide juridische analyses, die van Aardema Van Boetzelaer (2019) als Trip (2020), kennen de Waterwet als vertrekpunt. Vanuit deze wet wordt het waterschap als primair verantwoordelijk gezien voor het watersysteem. Het watersysteem kent multifunctioneel gebruik, waarbij de functie vaarweg niet tot de primaire taken behoort van het waterschap. Tot zover komen de bevindingen van beide partijen overeen, want daarna:

- stelt Van Boetzelaer dat het vaarwegbeheer (zowel bakbeheer/baggeren als oeverbeheer) een verantwoordelijkheid is van de vaarwegbeheerder;
- daarentegen stelt Trip dat het oeverbeheer in beginsel nog steeds bij het waterschap ligt.

Met deze invalshoeken varen Aardema Van Boetzelaer en Trip elke een eigen koers. Zeker ook gezien vanuit (de besluitvorming over) de Vaarwegenverordening Fryslân (VVF, 2014). Waar in de besluitvorming over de VVF is benoemd dat in de verordening zowel normen voor breedte als diepte van de vaarwegen opgenomen moeten worden, zijn in de VVF zelf alleen normen voor diepte vastgelegd. Aardema Van Boetzelaer redeneert daarbij vanuit de gedachte achter het besluit uit 2014 over de VVF en stelt dat ook de breedtenormen gelden. Trip daarentegen volgt de fomedele lijn en stelt dat alleen het bakbeheer in 2014 is toebedeeld en niet het oeverbeheer.

Wel stellen beide partijen ook dat hun invalshoek een nuancering verdient:

- Zo stelt Aardema Van Boetzelaer dat zijn invalshoek een inperking verdient, namelijk dat de vaarwegbeheerder alleen verantwoordelijk is voor die oevers die ook het vaarwegbelang dienen;
- Trip daarentegen stelt dat hun invalshoek juist een uitbreiding behoeft, namelijk daar waar de oevers het vaarwegbelang dienen, is de vaarwegbeheerder verantwoordelijk voor het oeverbeheer.

Hoewel de invalshoeken verschillen, komen de koersen van beide partijen met bovenstaande nuanceringen weer (dicht) bij elkaar. Kortom: de vaarwegbeheerder is verantwoordelijk voor het oeverbeheer voor zover de oever van belang is voor het in stand houden van de vaarwegfunctie.

Ten slotte nog de opmerking dat beide partijen het ook met elkaar eens zijn dat de mate waarin de vaarwegbeheerder (mede) verantwoordelijk is voor het oeverbeheer lastig te definiëren is. Het verdient de voorkeur dat de partijen er onderling met elkaar uitkomen, bijvoorbeeld door afspraken vast te leggen in een bestuursakkoord o.i.d.

Volgens beide advocaten is variant 5 derhalve een goede variant, omdat deze in overleg tot stand komt en de vaarwegbeheerder deels verantwoordelijk is voor de oevers die een vaarwegbelang dienen.

Bestaande overeenkomsten

Ten aanzien van bestaande overeenkomsten tussen partijen wordt voorgesteld:

- Overeenkomsten/afspraken tussen een private en een publieke partij te eerbiedigen;
- Overeenkomsten/afspraken tussen overheden (publieke partijen) onderling te laten vervallen. De nieuwe afspraken overrulen oude afspraken.

Dit is van toepassing op alle onderstaande uitgewerkte varianten.

7 Varianten

Provinciale Staten hebben op 25 april 2018 besloten vier varianten nader te willen uitwerken. Deze nadere uitwerking bestaat uit:

- Een toedeling van het **volledige areaal oevers** binnen de scope (1.762 km) voor alle varianten.
- Een overzicht van de totale kosten voor het oeverbeheer van de Friese vaarwegen en verdeling van de kosten per partij of categorie (van partijen).

De vier varianten zijn:

1. Huidige situatie vastleggen;
2. Huidige situatie met een plus (meer logische herverdeling van het huidige areaal);
3. Functionele benadering waarbij de functies en belangen bij oeverconstructies leidend zijn voor de toedeling;
4. Vaarwegbeheerder = oeverbeheerder, waarbij de toedeling van het vaarbakbeheer uit 2014 leidend is.

Voor een uitgebreide beschrijving van deze varianten wordt verwezen naar het achtergronddocument en onderstaande paragraaf 'Uitwerking varianten 1 tot en met 5'.

Bij de uitwerking ervan is door de stuurgroep geconstateerd dat geen van deze vier varianten op voorhand een bevredigende oplossing biedt. Ze bevatten alle vier goede en minder goede elementen. Deze vier varianten kunnen in meer of mindere mate worden beschouwd als 'randen van het speelveld'. Om tot een volwaardige oplossing te kunnen komen heeft de Stuurgroep ingestemd met het uitwerken van een vijfde variant.

5. Praktische functionele benadering, waarbij gestart wordt met het toedelen van arealen waarover consensus bestaat tussen de overheden over de toewijzing van het beheer en onderhoud aan één partij. Wat dan overblijft is een areaal met een gedeeld belang. Deze variant doet een voorstel voor verdeling van de taken en kosten.

8 Uitwerking varianten 1 tot en met 5

VARIANT 1 – HUIDIGE SITUATIE

Bij de Friese overheden is de huidige situatie geïnventariseerd. Bij de andere partijen (private partijen in Friesland en niet-Friese overheden zoals bijv. de provincie Overijssel) heeft deze inventarisatie niet plaatsgevonden, omdat het beheer en onderhoud van oevers door private partijen niet in beheerregisters is opgenomen. Uit deze inventarisatie komen de volgende facts and figures naar voren (tabel 2):

Tabel 2 – Overzicht huidige arealen en huidige jaarlijkse beschikbare budgetten

Partij	Huidig areaal	Jaarlijks beschikbaar budget
Provincie Fryslân	204 km	€ 1,100 mln.
Wetterskip Fryslân	Niet vastgelegd	€ 0,240 mln.
Friese gemeenten samen	187 km	€ 2,343 mln.
Subtotaal	391 km	€ 3,683 mln.
Niet geïnventariseerd	1.371 km	
Totaal	1.762 km	

De cijfers van Wetterskip Fryslân vragen een nadere toelichting. In de huidige situatie onderhoudt het waterschap geen vastgelegd areaal, maar

houdt zij een oogje in het zeil voor het resterende areaal. Het beheer vindt plaats volgens het zogenaamde 'piepsysteem' waarvoor jaarlijks het genoemde budget beschikbaar is.

Voor alle partijen geldt dat de genoemde budgetten een benadering zijn. Bovenop deze structurele middelen wordt er in de praktijk door overheden ook veel projectmatig in oevers geïnventariseerd. De middelen die hiermee gepaard gaan zijn niet bekend, maar komen nog bovenop de bedragen genoemd in tabel 2.

Voor de uitwerking van variant 1 gelden de volgende uitgangspunten:

1. Partijen (provincie en gemeenten) die in de bestaande situatie een areaal beheren en onderhouden, houden dit areaal.
2. Voor het restantareaal vindt een toedeling plaats op basis van de droge functies (rechterkolom tabel 1).

De uitwerking in arealen en kosten per (categorie van) partij(en) is opgenomen in tabel 4.

De houdbaarheid van variant 1 wordt als volgt beoordeeld:

- De provincie bepaalt in de Vaarwegenverordening welk areaal zij vanuit de vaarwegfunctie beheert. Voor het overige areaal gaat zij er van uit dat de aanliggende belanghebbende verantwoordelijk is. Hier is dus geen sprake van nadere afstemming met betrokken partijen. Dit is voor een groot deel ook vergelijkbaar met de discussie in de huidige situatie, die sommige partijen als onrechtvaardig beschouwen. Door de huidige situatie vast te leggen verandert hier niets in.
- Aardema Van Boetzelaer concludeert dat variant 1 zoals deze nu wordt ingestoken, namelijk eenzijdig vanuit de provincie, juridisch niet houdbaar is. Daaruit volgt de conclusie dat wanneer de provincie wel in overleg zou treden met andere partijen over variant, en alle partijen tot overeenstemming komen, dat variant 1 wel houdbaar is.
- Trip komt tot de conclusie dat variant 1 een variant is die kan worden toegepast. Het vastleggen van de huidige situatie geschiedt anno 2020 echter wel onder een ander (juridisch) gesternte. Vermoedelijk zal met de beschikbare kennis en informatie over het vaarwegenstelsel de nodige discussie ontstaan eventueel in de vorm van rechtszaken.

VARIANT 2 – HUIDIGE SITUATIE PLUS

Variant 2 probeert aan de gevoelde onrechtvaardigheid bij de huidige situatie tegemoet te komen, door een meer logische verdeling van het huidige areaal te bewerkstelligen.

Het centrale leidmotief is dat eerst areaal op basis van de natte functies wordt toebedeeld. Daarna volgt voor het restantareaal een toedeling op basis van de droge functies. Op voorspraak van de provincie is gekozen voor de volgende uitgangspunten:

1. Provincie (toewerken naar een logisch geheel):
 - a. Huidig areaal oevers: delen langs beroeps- en recreatieve vaarwegen;
 - b. Plus alle oevers langs beroepsvaarwegen die nu niet binnen het huidig areaal vallen;
 - c. Minus Dm-vaarwegen met minder dan 5.000 vaarbewegingen.
2. Waterschap: oevers ten dienste van het watersysteem (aan/afvoer, stroomsnelheid) en langs KRW-oevers. Dit zijn oevers waar het watersysteem eisen stelt aan de oeverconstructie. Het watersysteembeheer is een primaire taak van het waterschap.
3. Restant areaal: het restant areaal wordt toebedeeld op basis van de droge functies (rechterkolom tabel 1). Op basis hiervan krijgen provincie en waterschap bovenop het areaal op basis van de punten 1 en 2 extra areaal toebedeeld.

De uitwerking in arealen en kosten per (categorie van) partij(en) is opgenomen in tabel 4.

De houdbaarheid van variant 2 wordt als volgt beoordeeld:

- Ten opzichte van variant 1 komt het areaal beroepsvaarwegen eenduidig bij de provincie te liggen. In de praktijk leveren de oevers langs beroepsvaarwegen die niet in beheer zijn bij de provincie vaak discussie op, dus dat is een eerste verbetering.
- Voor wat betreft de recreatieve vaarwegen blijft er in veel gevallen discussie. Dat wordt niet opgelost door een beperkte aanpassing.
- Daarnaast is feitelijk de juridische beoordeling van variant 1 is ook van toepassing op variant 2: variant 2 komt zonder overleg in gezamenlijkheid tot stand. Ook bij variant 2 blijft er een risico op rechtszaken, omdat met variant 2 maar deels tegemoet wordt gekomen aan de gevoelde onrechtvaardigheid en onevenredigheid.

VARIANT 3 – FUNCTIONELE BENADERING

De functionele benadering gaat uit van de functies/belangen die gekoppeld zijn aan oevers en stelt dat de belanghebbenden bij deze functies/belangen (mede)verantwoordelijk zijn voor het beheer en onderhoud van de constructie. Deze functies zijn opgenomen in tabel 1. Variant 3 gaat, in tegenstelling tot varianten 1 en 2, niet uit van de huidige arealen, maar beschouwd het gehele areaal oevers opnieuw. De huidige arealen van de provincie en de gemeenten worden in deze variant geheel opnieuw toebedeeld.

Omdat een oever zowel een natte zijde (de vaarweg) als een droge zijde (landfuncties) heeft, is er altijd sprake van twee of meer belanghebbenden. In het geval van het recreatieve fietspad op de waterkering is er sprake van drie belanghebbenden (vaarweg, fietspad en kering).

Dat is tegelijk ook het zwakke punt van deze variant: er dient een weging plaats te vinden tussen de natte en de droge functies. Deze weging bleek zeer complex en voor discussie vatbaar. Een vertaling naar percentages aandeel per beheerder per oever zou een oplossing kunnen bieden. En dat voor het gehele areaal van 1.762 km. De stuurgroep heeft geconcludeerd dat een weging voor het totale areaal niet mogelijk is: ieder voorstel is arbitrair en leidt tot nieuwe vragen en discussies. De stuurgroep heeft daarom besloten variant 3 niet verder uit te werken en voor te leggen voor besluitvorming.

Variante 3 vormt wel de basis voor de 'droge' toedeling binnen de varianten 1 en 2. Ondanks dat deze variant niet verder is uitgewerkt, heeft deze variant om die reden wel degelijk waarde voor het onderzoek gehad.

VARIANT 4 – VAARWEGBEHEERDER = OEVERBEHEERDER

In deze variant is de toedeling van het vaarbakbeheer uit 2014 leidend voor de toedeling van het oeverbeheer. Op basis van de VVF betekent dit het volgende:

- Lijst A (uit de VVF): deze vaarwegen zijn toebedeeld aan de provincie Fryslân. Dit zijn de beroepsvaarwegen en het overgrote deel van de recreatieve vaarwegen Azm t/m Dm.
- Lijst B (uit de VVF): deze vaarwegen zijn toebedeeld aan de gemeente Harlingen en de provincie Overijssel.
- Lijst C (uit de VVF): deze vaarwegen zijn toebedeeld aan Wetterskip Fryslân. Het betreft hier de E- en F-vaarwegen.

De genoemde beheerders krijgen in deze variant ook het oeverbeheer langs deze vaarwegen toebedeeld.

De uitwerking in arealen en kosten per (categorie van) partij(en) is opgenomen in tabel 4.

De houdbaarheid van variant 4 wordt als volgt beoordeeld:

- Variant 4 volgt de systematiek van de VVF en is daarmee eenduidig en helder uit te leggen naar andere partijen. Maar variant 4 zal in de praktijk tot discussie blijven leiden. Het overgrote deel van het oeverbeheer komt in deze variant te liggen bij de provincie Fryslân. De provincie zal dit beheer functioneel en doelmatig uitvoeren. In de praktijk zal dit leiden tot conflicterende situaties. Bijvoorbeeld in stedelijk gebied, waar vaak vanuit esthetiek (gemetselde kademuur) of recreatie-belangen (aanlegsteigers) extra eisen aan de oeverconstructie worden gevraagd. Eisen en kosten die niet nodig zijn voor een functionele vaarweg. Daarnaast zal de provincie op basis van een programmering prioriteiten bepalen voor onderhoud. Ook dit kan niet sporen met wensen van aanliggende belanghebbende.
- Financieel gezien betekent dit een grote bijdrage vanuit de provincie. Deze variant gaat daarbij veel verder dan wat de Waterwet vraagt. Daarnaast legt de Waterwet het watersysteem-

beheer primair bij de waterbeheerder (het waterschap). De oevers zijn onderdeel van het watersysteem. Variant 4 haalt het oeverbeheer geheel uit het watersysteembeheer en maakt dit geheel tot onderdeel van het vaarwegbeheer. Dat past niet in de lijn van de Waterwet.

VARIANT 5 – PRAKTISCHE FUNCTIONELE BENADERING

De kern van variant 5 is dat arealen waar slechts één belang is EN één belanghebbende partij (publiek of privaat) eenduidig worden toegewezen aan één belanghebbende. Het areaal dat in medebewind (oftewel gedeelde verantwoordelijkheid) wordt uitgevoerd wordt beperkt tot dat areaal waar ontegenzeggelijk sprake is van een gedeeld (nat EN droog) belang. Samengevat komt variant 5 neer op onderstaande tabel 3. Voor onderdeel A uit tabel 3 hebben de overheidspartijen aangegeven welk areaal zij vanuit de eigen taakopvatting in elk geval willen onderhouden. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar het achtergrond-document.

Centraal vertrekpunt voor variant 5 is dat als een vaarweg voldoet aan de breedtenormen uit het PVVP er geen of beperkte extra belasting op de oever is als gevolg van het varen. Uit het model blijkt echter dat een groot deel van het areaal vaarwegen niet voldoet aan deze breedtenormen. De vaarwegintensiteiten vormen daarmee niet de basis voor variant 5.

Tabel 3 – Belangrijkste kenmerken delen A t/m D

	Partij	Belang	Meerbetalen vanuit de functie vaarweg
Deel A	100% publiek	Eenduidig: droog OF nat	Nee
Deel B	divers	Gedeeld: droog EN nat	Ja
Deel C	100% publiek	Eenduidig: droog	Nee
Deel D	100% privaat	Eenduidig: droog	Nee

Variant 5 gaat uit van een opdeling in onderdelen A, B, C en D en is mede gebaseerd op een juridische analyse van de wettelijke plichten en rechten inzake vaarwegbeheer. Arealen met enkelvoudig belang, waar geen discussie over is en die eenduidig kunnen worden toebedeeld worden in dit voorstel toebedeeld in de categorieën A, C en D aan de betreffende partij, op basis van een door de (drie overheids-)partijen aangegeven prioritering. Categorie B bevat arealen met meervoudig belang, vanuit zowel een 'natte' functie (vaarwegbeheer) en een 'droge' functie (zoals een waterkering). Categorie B is op basis van medebewind uitgewerkt, inclusief financiële bijdragen van de 'algemene democratie' via een Oeverfonds.

Voor variant 5 is een beslisboom gemaakt. Deze is opgenomen in bijlage 1. In de beslisboom zijn de 'spelregels' voor variant 5 opgenomen. Op basis van de beslisboom kan worden bepaald in welk onderdeel (A-D) een oever valt.

Bij **deel B** is sprake van een duidelijk (doch niet altijd evenredig) gedeeld belang bij de oeverconstructie. Het beheer vraagt daarom om medebewind, waarbij het belang van de vaarweg vanuit de algemene democratie (provincie + gemeenten) aanwezig is. Daarbij zijn twee elementen van belang om de bijdrage algemene democratie te bepalen:

1. De omvang van deel B in kilometers;
2. De bijdrage vanuit de algemene democratie uitgedrukt in een percentage per vaarwegklasse.

Bovenstaande punten 1 en 2 zijn vertaald in voorstellen voor nadere uitwerking en leiden voor deel B tot:

- de omvang van deel B in km's bedraagt: 817 km.
- de totale jaarlijkse kosten hiervan bedragen: € 6,6 mln.
- de bijdrage algemene democratie bedraagt: € 2,2 mln.
(zijnde 33% van de totale kosten)

De uitwerking in arealen en kosten per (categorie van) partij(en) is op hoofdlijnen opgenomen in tabel 4. Een verdeling van de kosten per (categorie van) partij(en) over de onderdelen A-D is opgenomen in bijlage 2.

De houdbaarheid van variant 5 wordt als volgt beoordeeld:

- Juridisch gezien sluit variant 5 goed aan bij de gedachte achter de Waterwet. De provincie gaat als vaarwegbeheerder in gesprek met partijen over de meerkosten als gevolg van de vaarwegfunctie. Uit een technische analyse komt vervolgens naar voren voor welk areaal sprake kan zijn van substantiële meerkosten (deel B) en voor dat areaal maakt de provincie afspraken met de overige (categorie van) partij (en).
- Het welslagen van variant 5 hangt mede af van de vraag of de bijdrage algemene democratie zoals hierboven benoemd als substantieel wordt beschouwd. Partijen in de stuurgroep hebben deze vraag met 'ja' beantwoord.
- In de praktijk zal moeten blijken of dit ook maatschappelijk zo wordt gevoeld. Mochten veel partijen zich niet kunnen vinden in dit voorstel, dan zal dat blijken uit het aantal vragen, opmerkingen en mogelijk ook rechtszaken.

UITWERKING IN AREALEN EN KOSTEN

Onderstaande tabel 3 geeft voor de varianten 1, 2, 4 en 5 een overzicht van de arealen en kosten. Tevens zijn de huidige arealen, indien geïnventariseerd weergegeven. De huidige budgetten zijn buiten beschouwing gelaten, omdat dit gebaseerd is op andere uitgangspunten dan de levensduurkosten. Een onderlinge vergelijking van de berekende kosten tussen de varianten 1, 2, 4 en 5 is wel mogelijk.

Tabel 4 – Arealen (in km) en jaarlijkse berekende theoretische kosten (in mln. €) per (categorie van) partij(en) voor verschillende varianten. Verklaring afkortingen: PF = provincie Fryslân, WF = Wetterskip Fryslân, FG = Friese gemeenten, LB = Landbouw, Nat.beh. = natuurbeheerder, Part. = particulier, Overig is een verzameling van een aantal niet-Friese partijen, GH = gemeente Harlingen, PO = provincie Overijssel, Alg. dem. = bijdrage algemene democratie. De genoemde kosten zijn een sommatie van groot en klein onderhoud. Voor variant 5 is een aparte regel voor de bijdrage algemene democratie opgenomen. De genoemde bedragen bij provincie en gemeenten zijn exclusief de bijdrage algemene democratie.

(Categorie van) partij(en)	Huidig areaal	Variant 1		Variant 2		Variant 4		Variant 5	
		Areaal	Kosten	Areaal	Kosten	Areaal	Kosten	Areaal	Kosten
PF	204	212	2,9	203	3,1	1.436	13,4	156	2,7
WF	Niet vastgelegd	445	4,3	721	6,1	284	1,5	751	5,5
FG	164	351	3,3	240	2,2	0	0	254	2,0
LB		283	1,5	252	1,3	0	0	253	0,9
Nat.beh.		152	0,9	102	0,6	0	0	117	0,8
Part.		129	1,3	119	1,2	0	0	103	0,5
Overig		190	0,9	125	0,6	0	0	115	0,4
GH						9	0,1		
PO						33	0,2		
Alg. dem.									2,2
Totaal	391	1.762	15,1	1.762	15,1	1.762	15,1	1.762	15,1

9 Voorkeursvariant

De stuurgroep stelt voor 'Variant 5 – Praktische functionele benadering' voor besluitvorming voor te leggen. Aan dit voorstel liggen de volgende argumenten ten grondslag.

- De varianten 1 en 2 blijken op basis van de juridische analyse minder aantrekkelijk. Het kiezen voor een van deze beide varianten zal er toe leiden dat de huidige praktijk van veel onderling gedoe en overleg blijft. En mogelijk zelfs rechtszaken, die deze situatie aanvechten.
- In variant 4 wordt de provincie als vaarwegbeheerder een te grote rol aangemeten die in zijn aard en omvang niet past bij de Waterwet.
- Variant 3 zal net als variant 4, bij de uitwerking leiden tot allerhande vragen, waardoor deze varianten in de praktijk tot veel discussie en afstemming zullen leiden. Variant 3 is op basis hiervan niet verder uitgewerkt.

Variant 5 is voor partijen verdedigbaar, omdat deze past binnen de wettelijke systematiek, via medebewind tot stand komt en voor de

betrokken overheden recht doet aan de arealen waar ze zich verantwoordelijkheid voor voelen.

Ten aanzien van de bijdrage algemene democratie, zijnde € 2,2 mln., is door de betrokken overheden aangegeven dat zij dit bedrag substantieel vinden. Dit onder voorwaarde van definitieve besluitvorming bij de individuele partijen en dat deze bijdrage de eerstkomende twee jaar via een Oeverfonds (zie onderstaand) beschikbaar komt en daarna wordt geëvalueerd. De provincie en de Friese gemeenten stellen in onderling overleg voor samen ieder de helft van de bijdrage algemene democratie te betalen.

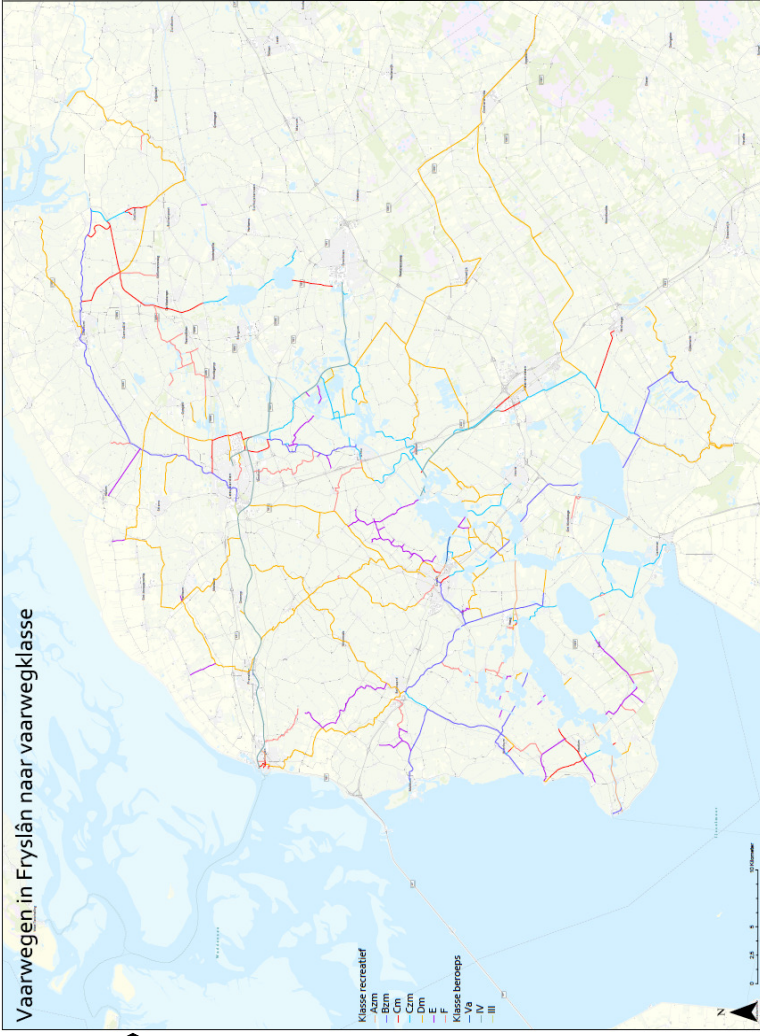
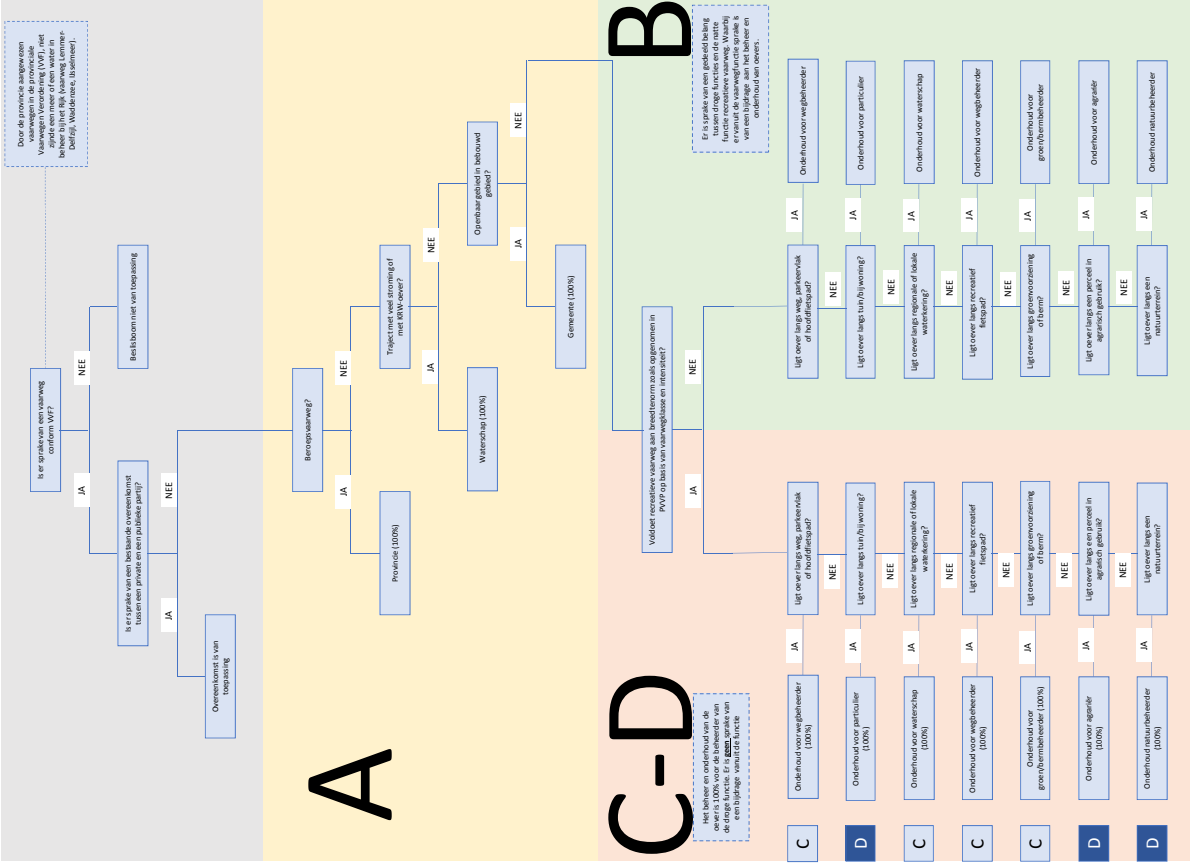
10 Oeverfonds

Met de introductie van variant 5 en specifiek een bijdrage vanuit de algemene democratie voor de natte functie recreatieve vaarwegen, is er behoefte ontstaan om zicht te krijgen op enige vorm van organisatie. Daarvoor heeft de Stuurgroep het idee van een Oeverfonds geadopteerd. In het Oeverfonds wordt de bijdrage algemene democratie gestort en via een aantal spelregels uitbetaald aan belanghebbenden die onderhoud uitvoeren aan specifieke oeverconstructies (deel B). Voor meer uitleg wordt verwezen naar de Achtergrondrapportage.

11 Beheerautonomie

Voor het oeverbeheer ten behoeve van instandhouding vaarwegen is het begrip 'beheerautonomie' geïntroduceerd. Bij beheerautonomie besluiten partijen zelf of en wanneer zij onderhoud willen uitvoeren. Ook het kwaliteitsniveau valt onder beheerautonomie. Het waterschap kan vanuit de Keur geen extra regels opleggen aan andere publieke of private partijen, als het gaat om vaarwegbeheer (oeverbeheer). Ook de vaarwegbeheerder heeft (in de huidige situatie) geen instrumenten om partijen te verplichten tot onderhoud. Ter illustratie: een agrariër, terreinbeherende organisatie of particulier besluit in de toekomst zelf om onderhoud aan een constructie langs een vaarweg uit te voeren en voor deel B daarvoor het fonds aan te spreken. Besluit een dergelijke partij om geen onderhoud uit te voeren, dan kan deze partij daar niet op worden aangesproken. Hetzelfde geldt voor publieke partijen.

Bijlage 1 – Beslisboom variant 5



Bijlage 2 – Verdeling van de kosten per (categorie van)partij(en) voor variant 5

	Afpelvolgorde	Variant 5 (recreatieve vaarwegen smal, zeer smal)	
		Berekend areaal km	Berekende kosten
A	1. Beroepsvaarwegen (te krap, krap, ruim) → provincie	139,1	€ 2.578.036
	2. A. stroomsnelheid → waterschap B. KRW -> Waterschap	361,8	€ 2.662.374
	3. Wegen, fietspaden, parkeren, groen, bermen bebouwd gebied → gemeenten	122,9	€ 1.097.110
B	4. Recreatieve vaarwegen, afspraak maken over kostenverdeling	817,4	€ 6.770.297
	Friese gemeenten	109	€ 649.473
	Wetterskip Fryslân	282	€ 1.966.816
	Particulieren	85	€ 542.394
	TBO's	49	€ 204.282
	Landbouw	200	€ 738.960
	Provincie Fryslân	17	€ 95.043
	Overig	76	€ 260.860
	<i>subtotaal</i>	817	€ 4.457.828
	<i>Bijdrage algemene democratie</i>		€ 2.312.469
C	5. Restant publieke partij, via functionele benadering	131	€ 1.090.840
	Provincie Fryslân	1	€ 2.725
	Wetterskip Fryslân	108	€ 910.560
	Friese gemeenten	22	€ 174.300
	Overig	1	€ 3.255
D	6. Restant private partij via functionele benadering	178	€ 901.231
	Landbouw	52	€ 156.900
	Particulieren	33	€ 287.806
	TBO's	55	€ 289.929
	Overig	38	€ 166.596
	7. Niet toebedeeld	11,55	
	Totaal	1762	€ 15.099.888