



Peilbesluiten bij Hollandse Delta



waterschap
**Hollandse
Delta**



Peilbesluiten bij Hollandse Delta

Verantwoordelijk directielid: Hugo de Vries

Opdrachtgever: Cas Verhoeven

Kwaliteitscontrole: Eric Broers

Eindredactie: Hans Boeyen

Coauteurs: Eli Stoutjesdijk
Janneke van Gorsel

Datum: 1 februari 2013

Samenvatting

Inleiding

Peilbeheer is een belangrijke taak van het waterschap. De doelstellingen zijn functie gerelateerd of beheer gerelateerd.

In het Waterbeheerplan (2009-2015) van Hollandse Delta (1) is aangekondigd dat het beleid voor peilbeheer verder zal worden uitgewerkt. Deze nota peilbesluiten geeft invulling aan deze actie maar beperkt zich tot het beleidskader voor peilbesluiten. Dit moet leiden tot het op uniforme wijze nemen van peilbesluiten. Het peilbesluit geldt onder normale omstandigheden. In bijzondere omstandigheden wordt gewerkt volgens het calamiteiten bestrijdingsplan.

Algemeen kader

De beleidsvrijheid van het waterschap wordt begrensd door wettelijke verplichtingen en kaders van hogere overheden, zoals provinciaal -, landelijk, en Europees beleid.

Bij het opstellen van peilbesluiten voldoet Hollandse Delta aan het wettelijk kader van de Algemene wet bestuursrecht (2), de Waterwet (3) en de Waterverordening van de provincie Zuid-Holland (4). Ook beleidsdocumenten van andere overheden bevatten kaderstellende bepalingen voor het opstellen van peilbesluiten. Europese regelgeving wordt daarbij ook steeds belangrijker.

De kaders veranderen in de tijd. Daarom is het nodig om het beleid periodiek bij te stellen.

Met de komst van nieuwe wetgeving is er wat veranderd aan de rolverdeling van de verschillende overheden bij het peilbeheer. Nieuw is dat de verantwoordelijkheid van de provincie sterk is ingeperkt tot het stellen van een algemeen kader in de Waterverordening (4) en het provinciaal waterplan (5). De uitwerking van het beleid wordt aan de waterschappen overgelaten en de provincie hoeft de peilbesluiten niet meer goed te keuren. Het gebruik van de systematiek van het Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime (GGOR) is wettelijk voorgeschreven in de Waterverordening van de provincie Zuid-Holland (4). Inmiddels is een methode ontwikkeld voor GGOR, die in deze nota op hoofdlijnen wordt behandeld. Onder GGOR wordt verstaan:

GGOR staat voor Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime ofwel de gewenste situatie. Dit is het best mogelijk technisch/hydrologisch compromis in waterpeil tussen de verschillende functies.

(Bij een peilbesluit wordt een afweging gemaakt tussen het technisch/hydrologische streefbeeld voor de functies (GGOR) en overige belangen en randvoorwaarden. Het peilbesluit omvat dus meer dan alleen het GGOR).

Wat is een peilbesluit?

Een peilbesluit is een in de Waterwet en de provinciale Waterverordening voorgeschreven instrument. Hierin legt het waterschap de gewenste waterstand vast, die gedurende bepaalde perioden wordt gehandhaafd voor het faciliteren van grondgebruik functies- en algemene kwantitatieve en ecologische functies, alsmede aspecten van duurzaam waterbeheer. De gebieden waarvoor Hollandse Delta peilbesluiten moet vaststellen zijn vastgelegd in de Waterverordening van Zuid-Holland. Peilbesluiten hebben een geldigheidsduur van maximaal tien jaar. De provincie kan ontheffing geven voor verlenging met maximaal vijf jaar. Het peilbesluit bevat ten minste de waterstanden en de daarbij behorende beheersmarges. Grotere en/of langduriger afwijkingen van het peil kunnen alleen via vergunning geregeld worden. Conform wettelijke verplichting is bij het peilbesluit een kaartbijlage opgenomen, waarop de aanwezige peilschalen, automatische peilregistratiepunten en de begrenzing van het gebied is aangegeven, waarbinnen de oppervlaktewaterlichamen gelegen zijn, waarop het peilbesluit betrekking heeft.

De toelichtende documenten bij een peilbesluit van Hollandse Delta bevatten alle informatie die gebruikt is om tot een peilvoorstel te komen, inclusief de toepassing van de GGOR systematiek. Ook de maatregelen, die nodig zijn om het peilbesluit te kunnen effectueren alsmede een raming van de benodigde kosten, zijn beschreven.

De vormregels voor peilbesluiten laten de mogelijkheid open om bijzondere situaties te regelen. Dit geldt bijvoorbeeld in gebieden waar een flexibel peil wenselijk is of een interim peil, dat wordt gehandhaafd zolang het gewenste peil nog niet kan worden ingesteld.

Waarom een peilbesluit?

Met het vaststellen van peilbesluiten geeft het bestuur van het waterschap rechtszekerheid aan de ingelanden welk peil wordt gehandhaafd. Met het peilbesluit geeft het bestuur ook de basis voor het peilbeheer. De ingelanden kunnen hun activiteiten afstemmen op het peilbesluit. De keuze voor het waterpeil komt tot stand door weging van alle belangen, die in het peilgebied spelen. De te volgen procedure is bovendien een waarborg dat dergelijke belangen inzichtelijk worden en worden afgewogen bij de peilkeuze.

Huidige werkwijze

Het opstellen van peilbesluiten bij Hollandse Delta wordt tot nu toe gekenmerkt door een uitgebreid traject van inventarisatie en voorbereiding van peilvoorstellen. Per peilgebied wordt één voorstel voor een peil aan het bestuur voorgelegd. Afwegingen worden daarbij zorgvuldig maar wel vaak impliciet gemaakt. Keuze mogelijkheden worden slechts beperkt inzichtelijk gemaakt. De bestuurlijke behandeling is veelal kortdurend en blijft beperkt tot het uiteindelijke voorstel voor het peil.

Wat verandert er met het nieuwe beleid

Juridisch: De belangrijkste voorgestelde verandering is om voortaan de belangenafweging explicieter en transparanter te maken via GGOR. Per functie wordt in beeld gebracht wat de optimale situatie is. Op basis van criteria als bijvoorbeeld het belang van de functie in het peilgebied wordt het Gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime bepaald voor het complex aan functies. Toepassing van GGOR is wettelijk verplicht. De inspanningsverplichting is in deze nota uitgewerkt.

Inhoudelijk: Hollandse Delta heeft gekozen voor een praktisch bruikbare en op het gebied toegesneden methodiek voor de bepaling van GGOR.

Getracht wordt om op een eenduidige wijze te komen tot een keuze voor het te faciliteren grondgebruik. De GGOR methodiek kan ook hierbij behulpzaam zijn.

Met het vaststellen van de nota wordt de standaard beheersmarge begrensd op 10 cm boven of onder streefpeil. Indien afwijkende beheersmarges gelden worden die in het peilbesluit vermeld. Tijdelijke vergroting van beheersmarges voor onderhoud of andere te faciliteren activiteiten worden begrensd op 25 cm boven of onder streefpeil voor de duur van maximaal 6 weken. Grotere of langduriger afwijkingen zijn niet uitgesloten maar hiervoor is een Keurvergunning nodig.

Procesmatig: Het GGOR geeft een streefbeeld dat wordt gebruikt als input in het proces van definitieve peilafweging. Deze afweging komt tot stand onder invloed van de kosten voor realisatie van het GGOR peil, eventuele negatieve effecten op de NBW opgave of de aanwezigheid van eventuele harde randvoorwaarden in verband met infrastructuur e.d.

Omgaan met grondgebruik functies

Om te bepalen welke grondgebruik functies met het peilbeheer moeten worden ondersteund is het ruimtelijk beleid van vooral provincie (structuurplannen) en gemeenten (bestemmingsplannen) van belang. Structuurplannen zijn van belang voor de ontwikkelingen op langere termijn. Het bestemmingsplan bepaalt de hoofdfuncties in het peilgebied. Het waterschap vraagt de gemeente in de voorbereiding op het peilbesluit aan te geven wat de vigerende bestemming is en of er op korte termijn wijzigingen te verwachten zijn. Bij effectuering van het peilbesluit is ook het huidige grondgebruik van belang. Voor de bepaling van het grondgebruik is het Landelijk Grondgebruik Nederland (6) en de Basis Registratie Percelen (7) ter beschikking.

Indien het huidige grondgebruik niet overeenkomt met de bestemming in het bestemmingsplan en ook niet op korte termijn zal komen, faciliteert Hollandse Delta het huidige grondgebruik. Bij gevarieerd grondgebruik zal ook terughoudendheid worden betracht bij het volgen van deze differentiatie in het peilbeheer door opknippen van peilgebieden.

Bij functiewijziging geldt dat, als er een nieuw wensbeeld voor het peil ontstaat, Hollandse Delta dit pas overneemt als de nieuwe functie in het gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen en er bij het waterschap gerichte plannen bekend zijn of zijn gemaakt om deze bestemming vorm te geven. Het moment van aanpassing van het peil wordt vervolgens in overleg met de grondgebruikers en eventueel de projectontwikkelaar bepaald. Het peil zal niet vooruitlopend worden aangepast aan een nieuwe functie. Het algemeen bestuur van het waterschap beslist uiteindelijk over het al- of niet faciliteren van nieuw grondgebruik in een peilgebied. Eventuele meerkosten voor het faciliteren van nieuw en afwijkend grondgebruik zullen volgens het kosten veroorzaking beginsel worden verhaald op de initiatiefnemer.

GGOR

Door peilafwegingen bij Hollandse Delta voortaan te maken op basis van de GGOR systematiek voldoet Hollandse Delta aan de Waterverordening. De afkorting GGOR staat voor gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime. Hiermee wordt zowel een streefbeeld voor het waterpeil bedoeld als een methodiek om te komen tot dat streefbeeld. Door toepassing van de systematiek worden de

verschillende onderdelen van het proces dat tot een peilbesluit leidt en keuzes daarin explicieter en transparanter. Deze onderdelen zijn:

AGOR = Actueel Grond- en Oppervlaktewater Regime (huidige situatie;consequenties per functie)
OGOR = Optimaal Grond- en oppervlaktewater Regime (optimale situatie per functie)
GGOR = Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (compromis tussen functies gebied)
Ontwerp peilbesluit (definitief voorstel waarbij nog andere aspecten kunnen worden meegewogen)

Indien nodig zullen varianten met bijbehorende kosten worden uitgewerkt.

De wettelijke verplichting tot GGOR betreft de belangenafweging van functies, die ruimtelijk verdeeld zijn over het peilgebied. In het kader van het peilbesluit kunnen nog andere belangen of functies worden meegewogen die een meer specifiek belang vertegenwoordigen en soms randvoorwaarden met zich meebrengen voor de peilstelling.

Omgang met functies in het kader van GGOR

Functie landbouw

Bij de functie landbouw wordt onderscheid gemaakt in verschillende teelten. Voor de verschillende combinaties van grondsoort en type agrarisch grondgebruik wordt de optimale drainagediepte bepaald, waarvan het optimale peil wordt afgeleid.

Functie natuur

In het GGOR zal de algemene ecologische functie van wateren op basis van de gebiedsspecifieke situatie worden meegenomen. Bij peilbesluiten in- of nabij natuurgebieden (specifiek ecologische functie) zet Hollandse Delta zoveel mogelijk in op het bereiken van de natuurdoelen en het voorkomen van verdroging in deze natuurgebieden. Het weergeven van de optimale situatie voor dergelijke gebieden is veelal maatwerk en moet in overleg met de natuurbeheerder worden uitgewerkt.

Functie stedelijk

Voor het stedelijk gebied is het noodzakelijk om het optimale waterpeil te kiezen in maatwerkoverleg met gemeenten. WSHD gaat zeer terughoudend om met peilwijzigingen in bestaand stedelijk gebied. Alleen voor nieuw te ontwikkelen gebieden worden richtlijnen gegeven voor drooglegging.

Voordelen/belang GGOR

- Het GGOR maakt voor het waterschap inzichtelijk waar kansen liggen het watersysteem in relatie tot functies verder te optimaliseren. Dit geldt zowel voor waterkwaliteit als waterkwantiteit;
- Koppeling van een mogelijke optimalisatie van het watersysteem aan de geleidelijke herziening van peilbesluiten is een mogelijkheid om steeds in kleinere deelgebieden actief te zijn met optimalisatie van het watersysteem, zodat de kosten te beheersen zijn;
- Het peilbesluit waarin het GGOR wordt toegepast is het middel om de heldere keuzes in prioriteitstelling op basis van algemeen belang open en transparant te presenteren;
- In het waterbeheerplan en de nota peilbesluiten is het streven naar grotere robuuste peilgebieden verwoord. De GGOR methodiek biedt de mogelijkheid om de consequenties van de keuze voor de functies in beeld te brengen;
- Het bestuur maakt keuzes voor de in te stellen oppervlaktewaterpeilen op basis van technische informatie, wensen en draagvlak en financiële informatie. In het GGOR is de technische informatie gebundeld.

Relatie peilbesluit en NBW

De provinciale Waterverordening legt de verplichting op om in 2015 het watersysteem in het landelijk gebied op orde te hebben. Voor het stedelijk gebied geeft de Waterverordening de tijd tot 2027. Het peilbesluit en de wateropgave houden verband met elkaar. Toch moeten we beiden goed scheiden om tot juiste afwegingen te komen. Het peilbesluit gaat over het peil in normale omstandigheden. Daarbij geldt een optimale afstemming op de in het gebied aanwezige functies. De opgave volgend uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (8) gaat over het minimale beschermingsniveau in buitengewone omstandigheden en is in principe volgend op de situatie, die uit een peilbesluit voortkomt.

Het vigerende peilbesluit gaat uit van bestaande infrastructuur en een huidige NBW opgave. Aanpassen van peilen en infrastructuur ten behoeve van functies kan ook consequenties hebben voor de NBW opgave. De afweging in hoeverre de gewenste peilstelling kan worden gerealiseerd in

samenhang met eventuele maatregelen om te voldoen aan de NBW opgave en /of aanvullend veiligheidsniveau is maatwerk per peilbesluit.

Wat zijn de consequenties van het nieuwe beleid?

Juridisch: De uitwerking van het optimaal grond en oppervlaktewaterregime verkleint de bandbreedte voor een optimale peilstelling per functie. Dit maakt dat keuzen in de mate waarin functies gefaciliteerd worden explicieter worden en tot meer (bestuurlijke) discussie kunnen leiden.

Inhoudelijk: De uitkomsten van het GGOR brengen mogelijkheden voor optimalisatie in doelrealisatie aan het licht en kunnen aanleiding vormen om met voorstellen voor peilwijziging te komen.

Het scheppen van duidelijkheid over de toegestane beheersmarges maakt het mogelijk om op een eenduidige manier verantwoording af te leggen over de naleving van de peilbesluiten.

Bij wijziging van het waterpeil mag de water aan- en afvoer via kunstwerken niet belemmerd worden. Kunstwerken dienen op de nieuwe situatie te worden aangepast. De daarmee gepaard gaande kosten worden wel meegenomen in de overwegingen om te komen tot een peilkeuze en kunnen reden zijn om van een vanuit de functies bepaald optimum af te wijken.

Met maatregelen zijn peilbesluit en NBW opgave met elkaar in overeenstemming te brengen. Consequenties worden expliciet gemaakt en meegewogen bij vaststelling van het peil.

Organisatorisch: Door het bestuur in samenhang met het peilbesluit ook te laten besluiten over de maatregelen en kosten van implementatie van het peilbesluit, krijgt de ambtelijke organisatie impliciet de opdracht om tijdige uitvoering van de maatregelen en de instelling van de peilen te regelen.

Procesmatig: Afhankelijk van de omvang van de gebieden nemen ook de potentiële maximale kosten van een gewijzigde peilstelling toe. Uiteindelijk wordt echter in maatwerk per peilbesluit beslist over de peilen en mogelijk te maken kosten.

De totale consequenties en kosten van het gebruik van GGOR zijn op voorhand niet voor ieder peilgebied te voorzien. Wijzigingsvoorstellen voor een lager zowel als voor een hoger peil zijn mogelijk.

Welke criteria/randvoorwaarden vormen het beleidskader?

In de nota worden ook enkele randvoorwaarden en criteria uit het bestaande beleid herbevestigd. Het huidige beleid is gestoeld op de provinciale nota uitwerking peilbeheer (9) uit 1998 en het beleidskader peilbeheer Zuid-Holland (10) uit 2008 en verder uitgewerkt in het waterbeheerplan van Hollandse Delta (1). Het gaat om de volgende zaken die in de definitieve afweging in het proces van het peilbesluit worden betrokken:

- negatieve effecten op naburige peilgebieden worden bij de afweging betrokken;
- versnippering van peilgebieden wordt beperkt;
- schade aan bebouwing wordt zoveel mogelijk voorkomen;
- het verschil in zomer- en winterpeil wordt verkleind;
- gebiedsdelen met peilafwijkingen worden zoveel mogelijk voorkomen;
- schade aan het archeologisch bodemarchief wordt zoveel mogelijk voorkomen;
- in veengebieden streven we naar beperkte drooglegging (maximaal 60 cm);
- natuurlijke verzilting wordt bestreden;
- mogelijkheden tot verbetering watersysteem en indeling peilgebieden worden verkend;
- rekening wordt gehouden met aspecten van duurzaamheid;
- grotere gebieden worden in onderlinge samenhang beschouwd.
- infrastructuur (wegen en dijken) stellen randvoorwaarden aan drooglegging en waterpeil;

Hoe is het nieuwe proces?

Over de processen rond peilbesluiten heeft het bestuur in november 2006 een besluit genomen. Met het vervallen van de provinciale goedkeuring vervalt echter ook het proces om deze goedkeuring te verkrijgen. Wat resteert zijn het ambtelijk en bestuurlijk traject om te komen tot een peilbesluit en een proces om eventueel bij de provincie verlenging aan te vragen van de geldigheidstermijn van een peilbesluit.

De procesbeschrijvingen voor deze processen zijn in deze nota in geringe mate aangepast om het proces weer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk. De procesbeschrijvingen in de nota vervangen daarmee het eerder genomen besluit.

Nieuw in de procesbeschrijving voor het opstellen van het peilbesluit zijn de stappen die gezet moeten worden voor het GGOR.

Communicatie

De wijze van vaststellen van de peilbesluiten, conform de nota vergroot de transparantie en daarmee de communicatiemogelijkheden met het bestuur en de ingelanden. In de procedure voor

het herzien van bestaande of het opstellen van nieuwe peilbesluiten zijn verschillende momenten van communicatie opgenomen.

Voor externe communicatie worden vroeg in het traject inloopavonden georganiseerd om de wensen van de ingelanden te inventariseren en om voornemens van het waterschap in een vroeg stadium te delen om het draagvlak te vergroten. Na bestuurlijke vaststelling van het ontwerp peilbesluit gaat dit ter visie en kunnen zienswijzen worden ingediend. Deze zienswijzen kunnen al dan niet leiden tot aanpassing van de peilvoorstellen. Wat met de zienswijzen is gedaan wordt ook aan de indieners van de zienswijzen gemeld. Informatie over de concept- en vastgestelde peilbesluiten is ook publiekelijk toegankelijk via de website van WSHD.

Verantwoording en communicatie over de mate waarin het peilbesluit in de praktijk is nageleefd vinden plaats in de watersysteemrapportage.

Bij een calamiteit verloopt de communicatie volgens het crisis communicatieplan (11).

Inhoud:

1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Doel van de nota	12
1.3 Hoofddoelstellingen en ambities peilbeheer	13
1.4 Doorlopen proces	14
1.5 Leeswijzer	15
2. Kaders	16
2.1 Wettelijke kaders	16
2.2 Beleidskader waterbeleid	17
2.2.1 Europese regelgeving	17
2.2.2 Rijksbeleid	17
2.2.3 Provinciaal beleid	17
2.2.4 Gemeentelijk beleid	18
2.2.5 Waterbeheerplan Hollandse Delta	18
2.3 Ruimtelijk beleid	18
2.3.1 Landelijk ruimtelijk beleid	18
2.3.2 Provinciaal ruimtelijk beleid	19
2.3.3 Gemeentelijk ruimtelijk beleid	19
2.3.4 Waterschap Hollandse Delta	19
3. Betekenis van het peilbesluit	22
3.2 Waarom een peilbesluit?	22
3.3 Juridische betekenis	23
3.4 Wat staat in het besluit?	23
3.4 Wat staat in de toelichting?	24
4. Faciliteren van functies	26
4.1 Ontwateringsdiepte/drooglegging en GGOR	26
4.2 Grondgebonden functies	27
4.3 De algemene en specifieke ecologische functie	28
4.4 De algemene aan- en afvoerende functie	29
4.5 Effecten van peilstelling op functionaliteit van naburige gebieden	29
4.6 Peilregime	29
4.7 Tijdelijk of interim peil	30
4.8 Structurele peilafwijkingen	30
5. Duurzaam waterbeheer	32
5.1 Beperken van maaiveld daling	32
5.2 Beperken van natuurlijke verzilting	32
5.3 Waterkwaliteit en ecologie	32
5.4 Beperken van beheer en onderhoud	33
5.5 Robuust watersysteem	33
5.6 Beperking schade aan bebouwing en infrastructuur	34
5.7 Afstemming functie en watersysteem	34
6. Peilbesluit en wateropgave	36
6.1 Relatie tussen waterpeil en NBW opgave	36
7. Basisinformatie voor het peilbesluit	38
7.1 Benodigde informatie	38
8. Maatregelen en kosten	40
8.1 Inrichtingsmaatregelen	40
8.2 Compensatie voor verlies aan berging	40

8.3 Mitigerende maatregelen	41
8.4 Extra beheer en onderhoudskosten	41
8.5 Raming van kosten voor effectuering van het peilbesluit	41
9. Belangenafweging	42
9.1 Welke belangen zijn er?	42
9.2 GGOR	43
9.3 Bepaling OGOR	44
9.4 Ontwerp peilbesluit en overige belangen en randvoorwaarden	45
10. Peilbesluit en ruimtelijke ordening	48
10.1 Peilbesluit in relatie tot andere programma's en opgaven (gebiedsplannen)	48
10.2 Het peilbesluit als instrument voor advisering over ruimtelijke ordening	48
11. Procedures	50
11.1 Procedure voor het opstellen van een nieuw peilbesluit	50
11.1.1 Het opstellen van het ontwerp peilbesluit	50
11.1.2 Het bestuurlijk traject	51
11.2 Procedure effectuering peilbesluit	51
11.3 Procedure verlengen geldigheidsduur peilbesluit	51
12. Schadeafwikkeling bij peilverandering	54
13. Communicatie	56
13.1 Het nut van een goede communicatie	56
13.2 Communicatie over peilbesluiten	56
GEBRUIKTE LITERATUUR	58
BIJLAGEN	60
BIJLAGE 1. Begeleidingsgroep nota peilbeheer	62
BIJLAGE 2. Inzet waterschap bij de watertoets	64
BIJLAGE 3. Gebieden waarvoor peilbesluiten moeten worden opgesteld	66
BIJLAGE 4. Definities in het peilbeheer bij Hollandse Delta	74
BIJLAGE 5. Normering NBW opgave en eigen aanvullende criteria	78
BIJLAGE 6. Procesbeschrijving voor het vaststellen van peilbesluiten.	80
BIJLAGE 7. Criteria voor handhaven/opheffen/opnieuw toestaan van peilafwijkingen.	82

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding voor het maken van deze nota. Het doel van de nota en de hoofddoelstellingen en ambities van het peilbeheer zijn omschreven. De relatie tussen peilbesluit en peilbeheer wordt toegelicht. Tevens wordt aangegeven welke stappen er zijn gezet op weg naar de afronding van dit document. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Peilbeheer is een belangrijke taak van het waterschap. De doelstellingen zijn functie gerelateerd of beheer gerelateerd. In het Waterbeheerplan van Hollandse Delta (1) zijn enkele hoofdlijnen van beleid voor peilbeheer aangegeven en is aangekondigd dat het beleid voor peilbeheer verder zal worden uitgewerkt. Deze nota "Peilbesluiten bij waterschap Hollandse Delta" geeft invulling aan deze actie maar beperkt zich tot het beleidskader voor peilbesluiten. De uitwerking van het beleid moet leiden tot het op uniforme en transparante wijze nemen van peilbesluiten. Hoewel eerder alle voormalige waterschappen de uitgangspunten uit de Nota Uitwerking Peilbeheer (9) als leidraad hanteerden voor de totstandkoming van hun peilbesluiten, zijn er in de praktijk toch verschillen zichtbaar. Na de fusie is er de wens tot meer uniformiteit.

Ook zijn recente veranderingen in Wet en regelgeving en kaderstellend beleid van hogere overheden aan de orde die het noodzakelijk maken om het beleidskader te herzien. Een van die veranderingen is dat de verantwoordelijkheid van de provincie sterk is ingeperkt. Dit maakt het noodzakelijk om het eigen beleidskader uit te werken en vast te stellen. Het gebruik van de systematiek van het Gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime (GGOR) is hierbij een goed middel om de te maken afwegingen inzichtelijk te maken. Met de toepassing ervan voldoet Hollandse Delta aan de Waterwet (3) en de provinciale Waterverordening (4). Waterschap Hollandse Delta hanteert de volgende definitie van GGOR:

GGOR staat voor Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime ofwel de gewenste situatie. Dit is het best mogelijk technisch/hydrologisch compromis in waterpeil tussen de verschillende functies.

(Bij een peilbesluit wordt een afweging gemaakt tussen het technisch/hydrologische streefbeeld voor de functies (GGOR) en overige belangen en randvoorwaarden. Het peilbesluit omvat dus meer dan alleen het GGOR).

1.2 Doel van de nota

Het doel van de nota: "Peilbesluiten bij Hollandse Delta" is een overzicht te bieden van het beleid van Hollandse Delta bij het opstellen van peilbesluiten. Deze nota moet leiden tot de gevraagde uniformiteit en bijdragen aan het gestroomlijnd nemen van peilbesluiten. Nieuw is dat met de introductie van de GGOR systematiek de belangenafweging in het peilbeheer transparanter gemaakt wordt. Er wordt ook uitleg gegeven over de achtergronden. Uitgaande van de hoofddoelstellingen van het peilbeheer worden inhoudelijke en procedurele aspecten beschreven, die bij het maken van het peilbesluit een rol spelen.

Het peilbesluit dat bestuurlijk wordt vastgesteld is het belangrijkste kader voor het peilbeheer. De wijze waarop het beheer in de praktijk wordt vormgegeven is geen onderwerp van deze nota maar zal apart worden uitgewerkt in een handboek voor peilbeheer.

Bij eventuele geschillen kan deze nota voorzien in handzame informatie over het beleid van het waterschap.

In diverse achtergrond documenten (12,13) is aangegeven met welke technische methode Hollandse Delta invulling wil geven aan het GGOR en de definitieve peilkeuze. Hierbij is bewust gekozen voor een eenvoudig toe te passen methodiek en niet voor veelal kostbare en tijdrovende modelmatige benaderingen. De hoofdlijn van de toepassingsystematiek wordt in deze nota uitgelegd.

1.3 Hoofddoelstellingen en ambities peilbeheer

Uitgangspunt : Peilbeheer is een belangrijke taak van het waterschap. Het is voor de organisatie geen doel op zich maar een goed peilbeheer faciliteert het bereiken van andere doelstellingen. Deze doelstellingen zijn functie gerelateerd of beheer gerelateerd Het peilbesluit en de daarbij te maken keuzen zijn daarop gebaseerd.

Het peilbeheer is een belangrijke taak van het waterschap. De waterstanden onder normale omstandigheden en de daarbij behorende beheersmarges zijn vastgelegd in de peilbesluiten. De achterliggende doelen van het waterbeheer, die met het peilbeheer gediend worden, komen tot hun recht bij het zorgvuldig opstellen van het peilbesluit.

In het waterbeheerplan van Hollandse Delta (1) zijn doelstellingen voor het waterbeheer benoemd voor de langere termijn. Het betreft onder andere doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit en waterkwantiteit en ter facilitering van gebruiksfuncties.

Het peilbeheer richt zich enerzijds op het faciliteren van (gebruik)functies en anderzijds op het creëren van een duurzaam en goed te beheren watersysteem. Beiden zijn hoofddoelstellingen van het peilbeheer. De criteria zijn in tabel 1 uitgewerkt.

De hoofddoelstellingen "faciliteren functies" en "duurzaam beheer" zijn soms strijdig. In het peilbesluit dient daarom een belangenafweging te worden gemaakt.

Tabel 1. Hoofddoelstellingen en bijbehorende criteria van het peilbeheer.

Faciliteren functies	Duurzaam beheer
• Peil in watergangen en bodem kwalitatief en kwantitatief afgestemd op grondgebruikfuncties; • Peil in watergangen afgestemd op algemene en bijzondere ecologische functie en aan- en afvoerfunctie van watergangen • Operationeel beheer afgestemd op functies; • Meewegen effecten op en vanuit andere omringende functies; • Rechtszekerheid.	• Robuust watersysteem (niet versnipperd, beperkte faalkans, benutting bufferwerking); • Beperken van (onomkeerbare) processen als maaiveld daling en verzilting; • Rekening houden met waterkwaliteit en ecologie (het gaat hierbij om aspecten die aanvullend op de functie een rol spelen zoals bijvoorbeeld biodiversiteit/flora en fauna Wet); • Beperken beheer en onderhoud(-kosten); • Functie en watersysteem zijn op elkaar afgestemd (Hierbij heeft het waterschap alleen een adviesrol).

De algemene democratie (Rijk, Provincies en gemeenten) bepaalt welke functies aanwezig zijn, die door het waterbeheer gediend c.q. beschermd dienen te worden. Deze functies worden vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen en/of structuur plannen van Rijk of provincie. Het waterschap heeft bij het tot stand komen van structuurvisies en bestemmingsplannen alleen een adviserende rol. Door invulling te geven aan deze rol kan het waterschap het ontstaan van verschillende belangen tegengaan en daarmee conflicten bij vaststelling van het peil en de handhaving van het peil beperken. Verder reikt de invloed van het waterschap op de functietoekenning niet. Ligt de functie eenmaal vast dan hanteert het waterschap het principe van "peil volgt functie". Het gaat bij functies niet alleen om grondgebruik functies. Ook de algemene ecologische functie van het water zelf en de kwantitatieve functie in de aan- en afvoer van water hebben een relatie met het peilbesluit.

Bij de taakuitoefening rond het peilbeheer wordt onderscheid gemaakt tussen het peilbesluit en het peilbeheer. In het peilbesluit staat aangegeven welk streefpeil het waterschap gedurende welke periode zal handhaven. Het peilbeheer richt zich op alles wat bij de praktijk van deze handhaving van belang is.

Het peilbesluit

Het peilbesluit is een juridisch document dat voor gebieden (peilgebieden) aangeeft welke waterpeilen Hollandse Delta nastreeft in bepaalde perioden. Het peilbesluit is geldig onder "normale" omstandigheden van neerslag en droogte. Onder buitengewone omstandigheden wordt adequaat opgetreden om problemen zoveel mogelijk te voorkomen (1). Op dat moment wordt het peilbesluit door het calamiteitenplan (14) buiten spel gezet. Buitengewone omstandigheden zijn ook niet van invloed op de peilafweging in het peilbesluit.

In het peilbesluit wordt onderscheid gemaakt in perioden. De meest voorkomende periode in het beheersgebied van Hollandse Delta is de zogenaamde jaarrond periode waarbij jaarrond een vast waterpeil wordt gehanteerd. Daarnaast komt een onderscheid tussen een zomer- en winterperiode veel voor, waarbij meestal in de zomerperiode een hoger waterpeil wordt gehanteerd en in de winterperiode een lager waterpeil.

Het peilbesluit wordt eerst in ontwerp vastgesteld door het dagelijks bestuur en doorloopt een inspraakprocedure. Het algemeen bestuur stelt het peilbesluit daarna definitief vast met in achtname van de inspraakreacties. Hiertegen is nog wel een beroepsmogelijkheid. Is het peilbesluit eenmaal vastgesteld dan heeft het waterschap een inspanningsverplichting om het vastgestelde peilbesluit zo goed mogelijk te handhaven. Vanwege de rechtszekerheid, die het waterschap aan de burger biedt via het peilbesluit, mag de uitvoerder van het dagelijks peilbeheer het peilbesluit niet negeren. Dat betekent dat onder normale omstandigheden het streefpeil zo goed mogelijk dient te worden gehandhaafd. Dat wil in ieder geval zeggen dat het peil binnen de grenzen van de vastgestelde beheersmarge rond het streefpeil blijft.

Het is in uitzonderlijke gevallen mogelijk dat in het peilbesluit geen streefpeilen maar grenswaarden zijn opgegeven waarbinnen het peil mag fluctueren. We spreken dan van flexibel peil.

Het peilbeheer

Peilbeheer omvat het aanleggen, wijzigen en onderhouden van kunstwerken, die bij het peilbeheer een rol vervullen (gemalen en stuwen), het peilbeheer als zodanig inclusief het bestrijden van de natuurlijke verzilting, het inrichten en exploiteren van een meetnet en het rapporteren over het verloop van de waterstanden (1) Onder reguliere omstandigheden van neerslag en wind geldt het peil uit het peilbesluit en de daarin opgenomen beheersmarge als basis voor het beheer. In situaties die als buitengewoon zijn aan te merken is het waterschap niet meer in staat om te voldoen aan het peilbesluit.

Er is dan sprake van overmacht. In dat geval houdt de inspanningsverplichting nog wel in dat gestreefd moet worden om zo snel mogelijk weer terug te keren binnen de marge van het peilbesluit om schade en overlast zoveel mogelijk te beperken. In buitengewone situaties geldt het calamiteitenplan (14).



1.4 Doorlopen proces

Alvorens het kader uit te werken is geïnventariseerd wat er al aan kader voor peilbeheer binnen Hollandse Delta aanwezig was. Vervolgens is getracht uit soortgelijke documenten van andere waterschappen een groslijst aan deelonderwerpen samen te stellen. Deze deelonderwerpen zijn vervolgens besproken in diverse werkgroepen bestaande uit medewerkers van verschillende afdelingen, die met het peilbeheer te maken hebben. De resultaten uit de werkgroepen hebben verschillende documenten opgeleverd zoals:

- een concept nota peilbesluiten met het beleidskader voor peilbesluiten;
- een concept handboek voor het peilbeheer;
- een achtergronddocument over de toepassing en de methodiek van het Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime (GGOR) (12);
- een processchema waarin het nieuwe proces van peilafweging wordt vergeleken met het bestaande proces (bijlage6).

Het processchema is vervolgens gepresenteerd aan DR en DenH. Het proces is zo opgebouwd dat er op verschillende momenten bestuurlijke keuzen kunnen worden gemaakt.

Vervolgens is in kleiner verband de methodiek om het GGOR verder uit te werken opgepakt. Veel aandacht is besteed aan de uitwerking van de optimale situatie bij verschillend agrarisch grondgebruik binnen een peilgebied. De sleutel voor deze uitwerking was het bepalen van de optimale drainagediepte, waar vervolgens het waterpeil van kon worden afgeleid. Aanvankelijk is

de aandacht gericht geweest op het ontwikkelen van een methodiek die het mogelijk moest maken om voor verschillend grondgebruik en teelt per perceel een optimale drainagediepte te bepalen gebaseerd op optimalisatie van de opbrengst van het perceel. Dit moest dan vervolgens worden gewogen voor een heel peilgebied. Deze methodiek is beschikbaar in de vorm van een rapport opgesteld door ingenieurbureau Royal Haskoning(13).

Alvorens de concept nota met het beleidskader voor peilbesluiten bestuurlijk te laten vaststellen, heeft de directieraad van Hollandse Delta besloten om eerst een pilot studie met een lopende peilbesluit herziening te laten uitvoeren. In deze pilot studie zou de toepasbaarheid in de praktijk moeten blijken en zou er ook zicht moeten ontstaan op de mogelijke consequenties van toepassing van de nieuwe methodiek

In de aanloop naar de pilot zijn er nog belangrijke keuzes gemaakt zoals:

1. de splitsing van de toelichtende tekst bij het peilbesluit in een gebiedsanalyse en een afwegingsdocument;
2. het reserveren van het gebruik van de Haskoning methodiek voor het bepalen van het OGOR landbouw voor speciale gevallen;
3. het introduceren van een nieuwe methodiek voor het bepalen van het OGOR landbouw op basis van een te droog/te nat analyse.

De overweging bij 1 is een grotere focus bij ter visie legging van het peilbesluit op het afwegingsdocument. Het feit dat het gebruik van de Haskoning analyse veel gegevens vraagt en relatief veel tijd kost ligt ten grondslag aan de keuze voor de veel makkelijkere methode gebaseerd op te droog/te nat.

Op basis van de ervaringen met de pilot is de concept nota nogmaals aangepast en geactualiseerd en vervolgens vastgesteld door het bestuur d.d.14 januari 2013.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de algemene en wettelijke kaders besproken. De hoofdstukken 3 t/m 11 behandelen de verschillende aspecten van het peilbesluit. Hoofdstuk 12 gaat over schadevergoeding bij verandering van waterpeilen. Hoofdstuk 13 gaat kort in op het belang en de wijze van communicatie.

2. Kaders

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de kaders voor peilbesluiten. Het gaat hierbij zowel om wettelijke kaders als het algemene waterbeleid dat voor een groot deel wordt gestuurd door landelijk en zelfs Europees beleid. Ook het beleid op provinciaal, gemeentelijk en waterschapsniveau vormt kaders voor het peilbeheer. Naast het algemene waterbeleid is bovendien apart ingezoomd op beleidskaders op het gebied van de ruimtelijke ordening.

2.1 Wettelijke kaders

Uitgangspunt: De wettelijke kaders uit de Waterwet, de Algemene wet bestuursrecht en de Waterverordening van de provincie Zuid-Holland zijn de basis voor het beleid voor peilbesluit en peilbeheer van Hollandse Delta

Het peilbesluit is een instrument ingevolge artikel 5.2 van de Waterwet. In de Waterverordening Zuid-Holland (4) is geregeld voor welke gebieden de waterbeheerder een peilbesluit moet opstellen. Tevens zijn in de Waterverordening Zuid-Holland (4) een aantal eisen opgenomen waaraan de toelichting op het peilbesluit dient te voldoen.

De Algemene wet bestuursrecht (2) stelt eisen aan de zorgvuldigheid bij het nemen van een besluit door een bestuursorgaan. Zo stelt artikel 3.2:

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Op de procedure voor het opstellen van peilbesluiten is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (2) van toepassing. Hierin is de ter inzage legging van een voorgenomen besluit geregeld, waarbij belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Tegen het besluit kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de rechtbank.

Vanaf 1 juli 2004 moeten de lidstaten van de EU voldoen aan de richtlijn Strategische Milieubeoordeling (15). Deze richtlijn is in Nederland in 2006 geïmplementeerd onder de Wet milieubeheer (16). Met de introductie van deze richtlijn wordt ook de uitwerking van bepaalde plannen onderhevig aan de plicht om een milieu effect beoordeling (planMER) uit te voeren. De verplichting geldt voor besluiten door een overheid over bepaalde plannen die kunnen leiden tot concrete projecten of activiteiten met mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Meer concreet geldt de plan MER plicht in geval van wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen:

- die het kader vormen voor toekomstige project MER - (beoordelings) plichtige besluiten of
- waarvoor een passende beoordeling nodig is op grond van de Europese Habitatrichtlijn (17).

In ieder geval zijn peilbesluiten die een structurele verlaging van het peil betreffen en die gaan over natuurgebieden MER plichtig (besluitMER). Deze regels zijn in Nederland vertaald in het Besluit MER 1994 (18). Dit besluit regelt dat de MER-plicht geldt voor een peilverandering die:

- betrekking heeft op een verlaging van 16 centimeter of meer;
- plaatsvindt in een gevoelig gebied of een weidevogelgebied en
- betrekking heeft op een oppervlakte van 200 ha of meer.

Ook is sinds 2000 de Europese Kaderrichtlijn Water(19) van kracht. Deze richtlijn is in 2004 opgenomen in de Nederlandse wetgeving en beoogt alle wateren in een goede chemische en ecologische conditie te brengen. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het opstellen van peilbesluiten.

Kernpunt van beleid: zowel bij het opstellen van peilbesluiten als bij het peilbeheer voldoet Hollandse Delta aan de wettelijke eisen van de Algemene wet bestuursrecht(2), de Waterwet(3) en de Waterverordening van de provincie Zuid-Holland (4).

2.2 Beleidskader waterbeleid

2.2.1 Europese regelgeving

Europese Wet- en regelgeving wordt een steeds belangrijker kader dat doorwerkt in wetgeving op nationaal niveau. Voorbeelden van Europese Wet- en regelgeving, die het peilbeheer raken, zijn de Kaderrichtlijn Water(19) de Zwemwaterrichtlijn (20), De Vogel en Habitatrichtlijn(17) en bovengenoemde richtlijn Strategische milieubeoordeling(15). Al deze richtlijnen kunnen direct of indirect van invloed zijn op de te nemen peilbesluiten.

De Kaderrichtlijn Water(19) beoogt een goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewater en grondwater. Deze richtlijn heeft zowel een directe invloed op het peilbeheer via het aspect duurzaamheid als een indirecte via het maatregelenpakket dat is opgesteld om de doelen van de kaderrichtlijn te bereiken. De zwemwaterrichtlijn(20) heeft alleen betrekking op officieel aan de Europese Commissie aangemelde zwemwateren. De aandacht die deze richtlijn geeft aan inrichting en beheer van zwemwateren kan van invloed zijn op het peilbeheer op zwemwaterlocaties in oppervlaktewater. De Vogel en Habitatrichtlijn(17) gaat over de bescherming en instandhouding van natuurgebieden en de bescherming van soorten. Hiermee moet in het peilbeheer direct rekening worden gehouden. Het betreft specifiek aangewezen gebieden, verspreid over het gebied van Hollandse Delta.

2.2.2 Rijksbeleid

Het Rijksbeleid is weergegeven in het Nationaal Waterplan (21). Dit is een plan op hoofdlijnen en bevat weinig concreet beleid voor het peilbeheer. Wel wordt in algemene zin gepleit voor een grotere mate van zelfvoorzienendheid bij peilhandhaving. Hiermee wordt bedoeld dat er minder water wordt aangevoerd voor de peilhandhaving. Dit is echter alleen te realiseren als meer fluctuatie in het peil wordt geaccepteerd. Dit kan ten koste gaan van de rechtszekerheid, die wordt beoogd met het peilbesluit.

Het aspect bodemdaling in veen weidegebieden wordt verder uitgewerkt in de vorm van peilstrategieën zoals volledige vernatting in gebieden met een zeer sterke bodemdaling. Voor gebiedsdelen met een sterke bodemdaling is een drooglegging van ca 40 cm gewenst. In gebiedsdelen met een matige bodemdaling kan een drooglegging van 60 cm worden gehandhaafd. In gebieden met een dun veenpakket (minder dan 40 cm in de bovenste 1.20 m) worden geen eisen aan de waterpeilen gesteld. Hier wordt ervan uitgegaan dat het veen hier op lange termijn niet te redden is. In het beheersgebied van Hollandse Delta komt slechts een gering aantal veengebieden voor, waarop dit beleid van toepassing is. Genoemd kunnen worden het Oudeland van Strijen in de Hoeksche Waard en enkele gebieden op Voorne-Putten.

2.2.3 Provinciaal beleid

Op 26 maart 2008 hebben Provinciale Staten een beleidskader voor het peilbeheer in Zuid-Holland vastgesteld (10). Dit vervangt de nota uitwerking peilbeheer (9) van 1998. De provincie hanteert hierin een nieuwe sturingfilosofie en kiest ervoor om de kaders op hoofdlijnen vast te stellen en de detailuitwerking toe te vertrouwen aan de waterbeheerders. Dit sluit aan op het feit dat de provinciale goedkeuringsbevoegdheid voor peilbesluiten in de Waterwet is vervallen. In een bijlage bij het provinciaal waterplan (5) zijn als hoofdlijnen van beleid de volgende punten overgenomen uit de nota uitwerking peilbeheer:

- Waterschappen leggen in hun waterbeheerplan de wijze vast waarop zij in peilbesluit procedures komen tot een belangenafweging. In de toelichting op het peilbesluit geven waterschappen aan hoe de belangenafweging tot stand is gekomen en waarom is besloten voor een bepaald oppervlaktewaterpeil en beheer.
- Peilafwijkingen (waaronder op- en onderbemalingen) zijn niet mogelijk tenzij het individueel belang onevenredig wordt geschaad ten opzichte van het algemeen belang. Waterschappen bepalen onder welke omstandigheden vergunningverlening voor peilafwijkingen aan de orde kan zijn.

De voorwaarden waaronder peilafwijkingen kunnen worden toegestaan kan het waterschap vastleggen in een beleidsregel.

Voor gebieden met veen in de ondergrond volgt de provincie de landelijke lijn en wil de provincie dat de bodemdaling zoveel mogelijk wordt vertraagd. Het waterpeil mag in deze gebieden slechts de bodemdaling volgen en de drooglegging mag niet groter zijn dan gemiddeld 60 cm.

2.2.4 Gemeentelijk beleid

Gemeenten zijn volgens de Wet milieubeheer(16) verplicht periodiek verbrede rioleringsplannen op te stellen. Deze plannen beschrijven hoe de gemeenten het afvalwater doelmatig kunnen inzamelen en transporteren in zowel het stedelijk als het landelijk gebied. Het rioolsysteem met zijn overstorten van gemengde en gescheiden stelsels moet in overeenstemming zijn met kwalitatieve en kwantitatieve randvoorwaarden van het ontvangende water. Deze zaken worden op zich niet geregeld in een peilbesluit maar de randvoorwaarden (bijvoorbeeld; minimale drempelhoogten voor overstorten ten opzichte van oppervlaktewaterpeilen onder normale omstandigheden en/of terugslagkleppen), bepalen wel mede de speelruimte voor de peilvariatie in stedelijk gebied. Ook is er sprake van een gewenste minimale en maximale drooglegging in stedelijk gebied ter voorkoming van grondwater over- of onderlast bij bebouwing. Dergelijke aspecten worden in het kader van GGOR in stedelijk gebied verder uitgewerkt. Over de relatie peilbeheer en riolering worden afspraken gemaakt tussen gemeenten en waterbeheerders. Hierbij horen ook afspraken over het voorkomen van overlast in buitengewone omstandigheden.

2.2.5 Waterbeheerplan Hollandse Delta

Het waterbeheerplan Hollandse Delta (1) is in het najaar van 2009 vastgesteld. In 2012 zijn concrete activiteiten en financiële kaders uitgewerkt in een uitwerkingsprogramma. Er is een hoofdstuk gewijd aan het peilbeheer en een hoofdstuk aan GGOR. Onder GGOR wordt verstaan het Gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime. De peilbeheerder heeft als doel om de waterstanden te handhaven binnen de aanvaardbare marges die zijn vastgelegd in peilbesluiten. Onder buitengewone omstandigheden wordt adequaat opgetreden om problemen met wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen. Ook het bestrijden van natuurlijke verzilting wordt genoemd als onderdeel van het peilbeheer. In gebieden waarvoor een peilbesluit is opgesteld, regelt waterschap Hollandse Delta het peil conform het peilbesluit. Hierbij geldt een inspanningsverplichting. Dit wil zeggen dat Hollandse Delta binnen de grenzen van het redelijke al datgene zal doen wat noodzakelijk is om de in de peilbesluiten neergelegde peilen te handhaven. In gebieden waar per vergunning een ander peil mag worden ingesteld, regelt de vergunninghouder het peil conform de voorwaarden in de vergunning.

Voor het peilbesluit worden integrale afwegingen van belangen gemaakt. De integrale afweging is breed van opzet en omvat zowel het faciliteren van functies als het realiseren van een duurzaam en goed te beheren watersysteem.

In de periode 2010-2015 wordt de methodiek van het Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime (kortweg GGOR) verder geïmplementeerd als basis bij het opstellen van peilbesluiten. Het GGOR wordt daarbij gezien als de technisch/hydrologische interpretatie van (grond)waterkwaliteit en (grond) waterkwantiteit, die leidt tot een gewenst oppervlaktewaterpeil. Dit gewenst oppervlaktewaterpeil is op te vatten als een streefbeeld dat het meest recht doet aan de combinatie van functies binnen een peilgebied. Dit streefbeeld zal echter niet altijd in de praktijk te realiseren zijn.

Bij het nemen van een peilbesluit wordt een afweging gemaakt tussen de technisch/hydrologische interpretatie als uitkomst van GGOR en overige belangen en randvoorwaarden. De GGOR systematiek vervangt de richtlijnen voor drooglegging uit het IWBP II. In het beheersgebied van Hollandse Delta wordt aangenomen dat de grondwaterstand in het landelijk gebied sterk wordt gestuurd door de bijna overal aanwezige drainage. Het waterbeheerplan geeft als sleutel voor de uitwerking van GGOR in het landelijk gebied de bepaling van de optimale drainagediepten per gebruik en grondsoort.

Als een gebied van functie verandert, kan ook het wensbeeld voor het te hanteren peil wijzigen.

2.3 Ruimtelijk beleid

2.3.1 Landelijk ruimtelijk beleid

Op nationaal niveau bevat de Nota Ruimte (22) de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Het gaat om de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een

veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. De nota schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto decentraal wat kan en centraal wat moet. De nota ruimte ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling. Het Rijk richt zich vooral op de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur met als aandachtspunten economie, infrastructuur, verstedelijking en water, natuur en milieu. In de nota wordt water als een ordenend principe gezien. Het detailniveau van een peilbesluit sluit echter meestal niet aan op het abstractieniveau van de ruimtelijke plannen op nationaal niveau.

2.3.2 Provinciaal ruimtelijk beleid

Provinciale Staten stelden 2 juli 2010 de Provinciale Structuurvisie(23) de Verordening Ruimte(24) en de Uitvoeringsagenda (25) vast. In de Visie op Zuid-Holland beschrijft de provincie haar doelstellingen en provinciale belangen. De Structuurvisie geeft een doorkijk naar 2040 en de visie voor 2020 met bijbehorende uitvoeringsstrategie. De nieuwe integrale Structuurvisie voor de ruimtelijke ordening komt in de plaats van de vier streekplannen en de Nota Regels voor Ruimte.

In 'Visie op Zuid-Holland' staat hoe de provincie samen met haar partners wil omgaan met de beschikbare ruimte. Beleidslijnen voor water zoals ruimte voor water en verdrogingbestrijding worden in de provinciale structuurvisie concreter gemaakt. Dit is ook van belang voor peilbesluiten. Met de structuurvisie werkt de provincie aan een vitaal Zuid-Holland, met meer samenhang en verbinding tussen stad en land. Hierdoor is in Zuid-Holland goed wonen, werken en recreëren voor iedereen binnen handbereik. De provincie onderscheidt vijf hoofdpogingen:

- Aantrekkelijk en concurrerend internationaal profiel;
- Duurzame en klimaatbestendige deltaprovincie;
- Divers en samenhangend stedelijk netwerk;
- Vitaal, divers en aantrekkelijk landschap;
- Stad en land verbonden.

Ook de instrumenten van de provincie komen in de Structuurvisie aan de orde. De provincie ordent op kaarten, ontwikkelt programma's en projecten, agendeert zaken en laat onderzoek uitvoeren. Zij stuurt op hoofdlijnen door kaders te stellen en het lokale bestuur ruimte te geven bij de ruimtelijke inrichting. Deze aanpak sluit aan bij de nieuwe stijl van besturen: 'Lokaal wat kan, provinciaal wat moet.' Het provinciale ruimtelijk beleid wordt verder uitgewerkt in regionale plannen en gemeentelijke bestemmingsplannen.

Tevens hanteert de provincie in haar beleidskader peilbeheer(10) het principe 'functie volgt peil'. Dit houdt in dat op basis van ondergrond, maaiveldhoogte en waterbeheer een functie wordt toegekend, die daarbij past. Dit is vooral van belang in veenweidegebieden. De provincie legt deze functie vast in het streekplan of de provinciale structuurvisie. De waterbeheerder wordt uitgenodigd om met behulp van de GGOR methodiek aan te geven als een functie niet op de juiste plaats ligt.

2.3.3 Gemeentelijk ruimtelijk beleid

Volgens Art 3.1 van de Wet op de ruimtelijke ordening (26) dient de gemeenteraad een of meerdere bestemmingsplannen vast te stellen voor het hele grondgebied van de gemeente. Een vastgesteld bestemmingsplan geldt voor de periode van 10 jaar. Een bestemmingsplan legt in één of meer kaarten en voorschriften bindend vast wat de bestemming en het toegelaten gebruik is van gronden en gebouwen.

Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid een structuurvisie op te stellen, die de toekomstige ontwikkeling van de gemeente weergeeft. Bestemmingsplan en structuurvisie kunnen soms nieuwe wensen neerleggen voor het waterpeil en de begrenzing van peilgebieden.

De praktijk leert dat bestemmingsplannen veelal ontwikkelingen vastleggen, die eerder al via bijvoorbeeld artikel 19 procedures zijn bepaald. Bestemmingsplannen zijn dus soms gedateerd. Het is zeer belangrijk om in het watertoets proces en bij het opstellen van peilbesluiten vroegtijdig vooroverleg te plegen over wensen en mogelijkheden van peilenkeuze in relatie tot ruimtelijke plannen en besluiten van de gemeente.

2.3.4 Waterschap Hollandse Delta

Uitgangspunt: De hoofdfuncties zoals vastgelegd in de provinciale structuurvisie en in gemeentelijke bestemmingsplannen vormen de basis voor de bepaling van de gewenste ontwatering of uitwerking van GGOR en daarmee de peilstelling in het peilbesluit.

Het waterschap ontwikkelt zelf geen ruimtelijk beleid maar baseert zich vooral op het bestemmingsplan. Het waterschap geeft wel adviezen aan provincie en gemeenten over de relatie tussen wateraspecten en ruimtelijke ordening. Water wordt hierbij als ordenend principe gezien. Dit gebeurt via het watertoets proces bij bestemmingsplannen en door inspraak in provinciale structuurplannen. De inzet van Hollandse Delta in het watertoets proces in relatie tot de peilstelling is opgenomen in bijlage 2. De concrete inhoud van de advisering is maatwerk: de initiatiefnemer en de waterbeheerder maken afspraken over de voor het plangebied relevante wateraspecten en doelstellingen, waaronder ook het peilbeheer. Dit wordt vastgelegd in het bestemmingsplan. Als een gebied van functie verandert kan ook het wensbeeld voor het te hanteren peil wijzigen. Hollandse Delta hanteert als beleidslijn dat het peil pas wordt aangepast op het nieuwe wensbeeld als de nieuwe bestemming in het bestemmingsplan is opgenomen. Dit betekent dat wordt uitgegaan van het principe "peil volgt functie". Het moment van aanpassing van het peil wordt in overleg met de grondgebruikers bepaald.

Kernpunt van beleid: Als in een gebied de functie wijzigt en een nieuw wensbeeld voor het peil ontstaat, zal Hollandse Delta dit pas overnemen als de nieuwe functie in het gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen en er bij het waterschap gerichte plannen bekend zijn of zijn gemaakt om deze bestemming vorm te geven. Het moment van aanpassing van het peil wordt vervolgens in overleg met de grondgebruikers en eventueel de projectontwikkelaar bepaald.

Hollandse Delta gaat voor het peilbesluit primair uit van de toegekende planologische gebruiksfunctie. Voor de belangenafweging in het peilbesluit is de planologische gebruiksfunctie doorgaans echter niet gedetailleerd genoeg. Ook het actuele grondgebruik is met name voor de uitwerking van het GGOR voor de agrarische functie nodig. Voor de bepaling van het grondgebruik is het Landelijk Grondgebruik Nederland (6) en de Basisregistratie Percelen (7) ter beschikking. Hollandse Delta heeft op het moment van opstellen/vaststellen van de nota geen bestuurlijk geaccordeerde kaart waarop de functies staan, die gefaciliteerd zullen worden met het peilbeheer. Bij het opstellen van peilbesluiten is hier wel behoefte aan. Er zijn twee opties mogelijk om in deze leemte te voorzien:

- 1 voor het hele gebied wordt de functie facilitering kaart uitgewerkt en deze wordt periodiek bijgewerkt;
- 2 bij het opstellen van een peilbesluit wordt de functie facilitering kaart opgesteld voor het betreffende peilgebied.

Kernpunt van beleid: Voor ieder te nemen peilbesluit moet vooraf duidelijk worden welk grondgebruik mee moet wegen in de peilstelling.

Voorafgaand aan het uitwerken van de functie facilitering kaart kunnen de in het kader van GGOR doorgerekende varianten de gegevens leveren waarop de facilitering gebaseerd is.

3. Betekenis van het peilbesluit

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat een peilbesluit eigenlijk is en wat het betekent in juridische zin. Tevens wordt ingegaan op de vormgeving en inhoud van het besluit zelf en de verplichte toelichting bij het peilbesluit.

3.1 Wat is een peilbesluit?

Het peilbesluit is een wettelijk instrument (artikel 5.2) uit de Waterwet (3). Artikel 5.2 bestaat uit de volgende drie leden:

- 1 een beheerder is verplicht voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen.
- 2 in een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren vastgesteld, die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd.
- 3 de aanwijzing vindt plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel bij of krachtens provinciale verordening voor zover het betreft rijkswateren onderscheidenlijk regionale wateren. Bij de maatregel of de verordening kunnen ten aanzien van rijkswateren onderscheidenlijk regionale wateren nadere regels worden gesteld met betrekking tot het peilbesluit.

In het peilbesluit legt het waterschap de gewenste waterstand vast, die gedurende bepaalde perioden wordt gehandhaafd voor het faciliteren van grondgebruikfuncties- en algemene kwantitatieve en ecologische functies alsmede voor aspecten van duurzaam waterbeheer. Conform de Waterverordening Zuid-Holland (4) stelt het algemeen bestuur van het waterschap een of meer peilbesluiten vast voor de oppervlaktewaterlichamen ¹ (lees oppervlaktewateren) in de gebieden, die zijn aangegeven op de kaarten bij de Waterverordening. Deze kaarten omvatten die gebieden waar het waterschap ook in staat wordt geacht om de waterstanden te kunnen regelen. De betreffende kaarten zijn als bijlage 3 bij deze nota gevoegd.

Een peilbesluit wordt ten minste eens in de tien jaar herzien. Gedeputeerde Staten kunnen op verzoek van het algemeen bestuur van het waterschap vrijstelling geven op de herziening voor ten hoogste vijf jaar. De peilbeheerder heeft een inspanningsverplichting om de peilen zo goed mogelijk te handhaven conform het peilbesluit.

Voor het opstellen van een peilbesluit moet een uitgebreide procedure gevolgd worden op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (2). Deze procedure bevat verplicht te volgen stappen. Het volgen van de vereiste procedure duurt daardoor zeker driekwart tot één jaar, eventuele vertragingen door een voorlopige voorziening of beroep niet meegerekend. De bedoeling van de algemene wet bestuursrecht is een zorgvuldige besluitvorming, waarin via de inspraak vooraf al veel bezwaren zijn weg te nemen.

In verband met de rechtszekerheid moet in het peilbesluit worden aangegeven wat in een bepaalde periode het minimum en maximum peil is. De toelichting bij het peilbesluit dient op grond van de waterverordening onderdeel b, van het tweede lid van artikel 4.2, inzicht te geven in de verhouding tussen de gekozen oppervlaktewaterstanden ten opzichte van het optimale grond- en oppervlaktewaterregime. Hiermee is de toepassing van de GGOR methodiek verankerd in de Waterverordening.

3.2 Waarom een peilbesluit?

Met het vaststellen van peilbesluiten geeft het bestuur van het waterschap een zekere mate van rechtszekerheid aan de ingelanden welk peil wordt gehandhaafd. Met het peilbesluit geeft het bestuur ook de basis voor het peilbeheer.

De ingelanden kunnen hun activiteiten afstemmen op het peilbesluit. De keuze voor het waterpeil komt tot stand door weging van alle belangen, die in het peilgebied spelen. De te volgen procedure is bovendien een waarborg dat dergelijke belangen inzichtelijk worden en worden afgewogen bij de peilkeuze.

¹ De definitie van oppervlaktewaterlichaam in de Waterwet luidt: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna.

3.3 Juridische betekenis

Het aantal gevallen dat het waterschap voor de rechter wordt gedaagd in verband met het opstellen van peilbesluiten en het niet correct naleven van de peilhandhaving is beperkt. Door een goed onderscheid te maken tussen peilbeheer onder normale omstandigheden en buitengewone omstandigheden kan het waterschap ook beter uitleggen wat onder de inspanningsplicht bij een peilbesluit moet worden verstaan. De jurisprudentie leert dat de rechter in voorkomende gevallen van een geschil nader zal focussen op de inspanningsverplichting. Hierbij zal de rechter als basis het peilbesluit hanteren, de omstandigheden meewegen en controleren of het waterschap nalatigheid of fouten verweten kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld nalatigheid zijn op het gebied van onderhoud van peilregulerende kunstwerken en gemalen.

De meeste geschillen zullen naar verwachting betrekking hebben op schade, die ontstaat ten gevolge van buitengewone omstandigheden. In dergelijke gevallen is echter het calamiteiten bestrijdingsplan in werking getreden en dat vervangt op dat moment het peilbesluit. Indien het watersysteem normaal functioneert maar door overmacht het peil niet gehandhaafd kan worden dan kan het waterschap niets verweten worden en zal het ook niet tot vergoeding van schade worden gedwongen.

3.4 Wat staat in het besluit?

Uitgangspunt: Hollandse Delta stelt peilbesluiten op voor de gebieden, die daar volgens de Waterverordening van de provincie Zuid-Holland voor in aanmerking komen. Deze peilbesluiten worden eens in de tien jaar herzien. In het peilbesluit staan de waterstanden die het waterschap in bepaalde perioden handhaaft.

In het peilbesluit worden op een voor de beheerder bindende wijze waterstanden opgenomen of bandbreedten, waarbinnen de waterstanden onder normale omstandigheden kunnen variëren. In artikel 4.3 lid 1 van de Waterverordening Zuid-Holland (4) is aangegeven dat het peilbesluit naast het bepaalde in het tweede lid van artikel 5.2 van de waterwet(3) een of meer kaarten bevat met de begrenzing van het gebied, waarbinnen de oppervlaktewaterlichamen gelegen zijn waarop het peilbesluit betrekking heeft.

In de standaard peilbesluiten bij Hollandse Delta staat een streefpeil ten opzichte van NAP vermeld, dat gedurende bepaalde perioden in het jaar zal worden gehandhaafd. In het peilbesluit staat een verwijzing naar de waterstaatkundige kaart waarop de begrenzing is vastgelegd van het gebied, waarvoor het genoemde peil geldt. In het peilbesluit staat een duidelijke beschrijving van de ligging van alle in het peilgebied aanwezige peilschalen.

Waterschap Hollandse Delta hanteert voor de beoordeling in hoeverre het peil goed gehandhaafd is onder normale omstandigheden een beheersmarge van plus of min 10 cm ten opzichte van het streefpeil. Deze beheersmarge, die in sommige gevallen (bijvoorbeeld boezemwateren) ook groter of kleiner kan zijn, wordt in het besluit opgenomen.

Het tweede lid van artikel 5.2 van de Waterwet voorziet erin dat peilen in peilbesluiten door de toepassing van bandbreedten flexibel kunnen zijn. In dergelijke gevallen wordt in het peilbesluit geen streefpeil opgenomen maar een minimum en maximum peil. Dergelijke besluiten met flexibele waterpeilen komen tot op heden bij Hollandse Delta sporadisch voor ².

Voor bepaalde doelen zoals onderhoudswerkzaamheden, nachtvorstschade bestrijding in de fruitteelt, beregening in droge perioden en muskusrattenbestrijding is het soms nodig dat het waterschap tijdelijk moet afwijken van het peilbesluit. Voor een goed evenwicht tussen handelingsvrijheid en rechtszekerheid wordt de volgende richtlijn gehanteerd:

Ter facilitering van de hierboven genoemde doelen mag het waterpeil gedurende maximaal zes weken tot maximaal 25 cm afwijken van het streefpeil. Vanwege de rechtszekerheid moet deze bevoegdheid goed geregeld zijn. Dit kan door opname in het peilbesluit of via een bestuursbesluit. Via inspraak kan het waterschap dan signalen krijgen over eventuele risico's op schadeclaims ten gevolge van deze handelwijze.

²) Een voorbeeld is peilbesluit Vlietmonding West in Oud-Beijerland(functie natuur)

Kernpunt van beleid: Het peilbesluit bevat ten minste de waterstanden en de daarbij behorende standaard en bijzondere beheersmarges. Bij het peilbesluit is een kaartbijlage opgenomen waarop de aanwezige peilschalen, automatische peilregistratiepunten en de begrenzing van het gebied is aangegeven, waarbinnen de oppervlaktewaterlichamen gelegen zijn, waarop het peilbesluit betrekking heeft. Eveneens bevat de kaart een overzicht van gebieden met een afwijkend peil.

Indien gebieden worden doorgespoeld voor bestrijding van verzilting en/of verbetering van de waterkwaliteit, heeft dit ook invloed op het peilregime. In de meeste gevallen zal dit echter niet tot afwijkingen buiten de marges leiden.

3.4 Wat staat in de toelichting?

Uitgangspunt: De Waterverordening van de provincie Zuid-Holland stelt eisen aan de toelichting bij het peilbesluit. WSHD tracht hier zo goed mogelijk aan te voldoen.

De Waterverordening Zuid-Holland (4) zegt het volgende (art. 4.3.2.):

In de toelichting bij het besluit zijn ten minste opgenomen:

- a de aan het besluit ten grondslag liggende afwegingen en uitkomsten van verrichte onderzoeken;
- b een aanduiding van de veranderingen van de waterstanden ten opzichte van de bestaande situatie;
- c een aanduiding van de gevolgen van de te handhaven waterstanden voor alle betrokken belangen.

De toelichting bij het peilbesluit bevat in hoofdzaak gegevens uit het peilgebied, die gebruikt zijn om tot een bepaald peilvoorstel te komen. De toelichting dient ook inzicht te geven in de verhouding tussen de gekozen oppervlaktewaterstanden ten opzichte van het optimale grond- en oppervlaktewaterregime.

Bij Hollandse Delta wordt in de toelichtende teksten bij het peilbesluit onderscheid gemaakt in een gebiedsanalyse, waarin de huidige situatie en de uitwerking van het GGOR zijn beschreven en een afwegingsdocument met peilvoorstellen.

In de gebiedsanalyse bij het peilbesluit wordt de relatie besproken tussen de doelstellingen van het waterbeheer en het peilbesluit. Deze doelstellingen van het waterbeheer zijn uitgewerkt in het Waterbeheerplan (1). De toelichting bij het peilbesluit bevat ook de basisinformatie over de vigerende- en in de praktijk gehanteerde peilen, drooglegging, bodemgesteldheid, hoogteligging van het maaiveld, zetting karakteristiek, eventuele zetting gevoelige bebouwing etc.. Dit wordt bij WSHD uitgewerkt in de vorm van een gebiedsanalyse rapport en een afwegingsdocument met het peilvoorstel. Beiden maken onlosmakelijk onderdeel uit van de besluitvorming.

De gebiedsanalyse gaat vergezeld van kaartbijlagen met gebiedsinformatie, informatie van het waterhuishoudkundig systeem, zoals peilregulerende kunstwerken en peilschalen en een nauwkeurige begrenzing van de verschillende peilgebieden, die onderdeel uitmaken van het besluit. In de gebiedsanalyse is het optimale peilregime per functie uitgewerkt en heeft voor het hele peilgebied een weging plaatsgevonden en is het GGOR peil bepaald.

Tenslotte zijn ook de maatregelen beschreven, die nodig zijn om het peilbesluit te kunnen effectueren alsmede de maatregelen, die zijn afgesproken om benadeelden te compenseren. Deze maatregelen zijn zo nauwkeurig mogelijk begroot, zodat de kosten ook kunnen worden meegewogen in de bestuurlijke afweging bij het peilbesluit.

Het GGOR peil is input voor de peilbesluit procedure en geldt als streefbeeld voor het peilgebied. De vraag in hoeverre het GGOR peil ook daadwerkelijk kan worden ingesteld wordt beantwoord in het afwegingsdocument met peilvoorstellen.

Kernpunt van beleid: De toelichtende stukken bij het peilbesluit bevatten al de benodigde gegevens om tot een goed peilbesluit te komen alsmede de afweging van belangen, die is gemaakt volgens de GGOR systematiek. Ook de maatregelen, die nodig zijn om het peilbesluit te kunnen effectueren alsmede een raming van de benodigde kosten, zijn in de toelichtende stukken beschreven.

4. Faciliteren van functies

Een van de hoofddoelstellingen van het peilbeheer is het faciliteren van functies. Hierbij onderscheiden we grondgebonden functies en algemene functies. Voorbeelden van algemene functies zijn bijvoorbeeld de aan- en afvoerende functie van het stelsel van hoofdwatertgangen en de algemene ecologische functie van alle watertgangen.

Bij het opstellen van de peilbesluiten wordt steeds gezien welke functies in het gebied voorkomen. In eerste instantie is het bestemmingsplan bepalend voor de functies in een gebied. In de bestemmingsplannen is echter vaak alleen een hoofdindeling van de grondgebonden functies te vinden:

- agrarische functie
- natuur functie
- stedelijke functie
- overig

De actualiteit en het detailniveau van bestemmingsplannen zijn vaak onvoldoende om tot een goed peilbesluit te komen. Voor een uitwerking van GGOR voor een peilbesluit is een dergelijke indeling van functies meestal te grof en wordt gewerkt met de werkelijk voorkomende vormen van grondgebruik.

Wanneer het bestemmingsplan onvoldoende duidelijkheid over het grondgebruik geeft kan het grondgebruik op basis van de Basisregistratie Percelen (7) of het Landelijk Grondgebruik Nederland (6) richting bieden. De volgende categorieën landgebruik worden daarbij o.a. onderscheiden.

grasland
akkerbouw
glastuinbouw
volle grond groenteteelt
fruitteelt/boomteelt
agrarisch + natuur
natuur
stedelijk

4.1 Ontwateringsdiepte/drooglegging en GGOR

Uitgangspunt: Het afwegen van de belangen van de functies bij de peilstelling in het peilbesluit geschiedt op basis van de systematiek van het Gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime.

De afstand vanaf maaiveld tot de grondwaterspiegel wordt ontwateringsdiepte genoemd. De ontwateringsdiepte is sterk bepalend voor de geschiktheid van een perceel voor een bepaalde functie of grondgebruik. De ontwateringsdiepte is niet alleen afhankelijk van het oppervlaktewaterpeil maar ook van de bodemopbouw, doorlatendheid van de bodem, kwel/inzijging, slootafstand en de aan- of afwezigheid van drainage of oude riolering. In het verleden werd de drooglegging geïntroduceerd als gemakkelijk te bepalen maar onnauwkeurige richtwaarde voor de gewenste ontwatering. De drooglegging is gedefinieerd als de afstand tussen het oppervlaktewaterpeil en de hoogte van het maaiveld. Meestal wordt voor de drooglegging uitgegaan van een gemiddelde van de maaiveldhoogte van een perceel, maar hij kan ook per punt worden bepaald.

De toepassing van de drooglegging als richtwaarde voor bepaalde combinaties van bodem en grondgebruik/gewastype (droogleggingsnormen) leidde ertoe dat er gewerkt werd met relatief grote bandbreedten voor drooglegging.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (8) is afgesproken dat peilafwegingen in de toekomst zullen worden gemaakt volgens een GGOR systematiek. Deze wijze van benaderen geeft meer transparantie in de peilafwegingen en zorgt voor kleinere bandbreedten voor optimale peilen en houdt meer rekening met de grondwaterstanden. Toepassing van GGOR laat waterschappen zorgvuldiger bepalen wanneer functies optimaal bediend zijn en de afweging van belangen bij verschillende functies wordt inzichtelijker.

Kernpunt van beleid : Peilafwegingen worden bij Hollandse Delta gemaakt op basis van de GGOR systematiek.

De consequenties van de implementatie van het berekende GGOR zijn op voorhand niet voor ieder peilgebied te voorzien. In een aantal gevallen moet rekening worden gehouden met voorstellen voor wijziging van het vigerende peil. De voorstellen kunnen zowel bestaan uit peilverhogingen als peilverlagingen afhankelijk van de uitkomsten van het GGOR. Hierbij zullen varianten worden uitgewerkt en kosten worden ingeschat. In de procedure van het peilbesluit wordt bestuurlijk bepaald of de voorgestelde verbeteringen in doelrealisatie opwegen tegen de kosten van realisatie.

4.2 Grondgebonden functies

Uitgangspunt: Nieuw grondgebruik in een gebied wordt pas meegewogen bij het opstellen van een peilbesluit en gepast gefaciliteerd, nadat dit een plaats heeft gekregen in een vastgesteld bestemmingsplan (waterbeheerplan 2009-2015) en met enige zekerheid ook in de praktijk zal worden toegepast.

De algemene democratie bepaalt de functies van een gebied. De functies zijn formeel vastgelegd in plannen. We onderscheiden de plannen van Rijk en provincie, die het karakter van een structuurplan hebben en gemeentelijke bestemmingsplannen, die een meer actuele bestemming vastleggen. Eigenaren en gebruikers stemmen het landgebruik op de bestemming af. Indien dit nog niet het geval is, is het aan de algemene democratie om dit op te lossen.

Om te bepalen welke grondgebruik functies met het peilbeheer moeten worden ondersteund is het ruimtelijk beleid van vooral provincie (structuurplannen) en gemeenten (bestemmingsplannen) van belang. Om te voorkomen dat er niet duurzame investeringen worden gedaan moet naast het bestemmingsplan ook gekeken worden naar ontwikkelingen die in structuurvisies van Rijk of provincie zijn beschreven en van belang zijn op langere termijn. Voor de peilstelling in het peilbesluit op korte termijn spelen dergelijke structuurvisies echter een ondergeschikte rol. Vooral het bestemmingsplan is van belang voor de bepaling van de hoofdfuncties. Het waterschap vraagt de gemeente in de voorbereiding op het peilbesluit aan te geven wat de vigerende bestemming is en of er op korte termijn wijzigingen te verwachten zijn.

Voor het peilbesluit is de functie beschrijving in het bestemmingsplan bepalend. Voor het moment van effectuering is ook het huidige grondgebruik van belang. Voor de bepaling van het grondgebruik is het Landelijk Grondgebruik Nederland (6) en de Basis registratie Percelen (7) ter beschikking. Indien het huidige grondgebruik niet overeenkomt met de bestemming in het bestemmingsplan en ook niet op korte termijn zal komen, faciliteert Hollandse Delta het huidige grondgebruik.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta neemt het grondgebruik in het bestemmingsplan als basis voor het peilbesluit en het huidige grondgebruik als basis voor het actuele peil.

Bij gevarieerd grondgebruik zal ook terughoudendheid worden betracht bij het volgen van deze differentiatie in het peilbeheer door opknippen van peilgebieden.

Bij functiewijziging geldt dat, als er een nieuw wensbeeld voor het peil ontstaat, Hollandse Delta dit pas overneemt als de nieuwe functie in het gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen en er bij het waterschap gerichte plannen bekend zijn of zijn gemaakt om deze bestemming vorm te geven. Het moment van aanpassing van het peil wordt vervolgens in overleg met de grondgebruikers en eventueel de projectontwikkelaar bepaald. Het peil zal niet vooruitlopend worden aangepast aan een nieuwe functie. Het algemeen bestuur van het waterschap beslist over het al- of niet faciliteren van nieuw grondgebruik in een peilgebied.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta neemt bij functiewijziging het nieuwe wensbeeld voor het peil pas over als de nieuwe functie in het gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen en er bij het waterschap gerichte plannen bekend zijn om deze bestemming vorm te geven. Het moment van aanpassing wordt in overleg met de grondgebruiker bepaald.

Eventuele meerkosten voor het faciliteren van nieuw en afwijkend grondgebruik zullen volgens het kosten veroorzaking beginsel worden verhaald op de initiatiefnemer.

Kernpunt van beleid: Het algemeen bestuur van het waterschap beslist over het al- of niet faciliteren van nieuw grondgebruik in een peilgebied. Eventuele meerkosten zullen volgens het kosten veroorzaking beginsel worden verhaald op de initiatiefnemer.

Op basis van de functies streeft Hollandse Delta naar een uniform peil in een zo groot mogelijk gebied. Dit betekent dat Hollandse Delta uiterst terughoudend is met het volgen van alle vormen van differentiatie in het grondgebruik door het opknippen van peilgebieden. Het voorkomen van verschillende functies binnen een gebied is wel aanleiding voor een weloverwogen compromis tussen de gewenste peilen per functie. Hierbij zal de meest voorkomende functie in het gebied zwaar wegen. Dit komt tot uiting in de weging die voor de bepaling van het GGOR wordt uitgevoerd. Bij de peilkeuze moet er een afweging plaatsvinden op basis van algemeen belang, waarbij het individuele belang geen onevenredige schade mag leiden.

De in deze paragraaf bedoelde grondgebonden functies zijn: agrarisch grondgebruik, stedelijk gebied en natuurgebied. Bij natuur geldt naast de grondgebonden functie in daartoe aangewezen natuurgebieden ook nog de algemene ecologische functie van het water zelf. Dit onderscheid wordt uitgelegd in paragraaf 4.3. In de laatste paragrafen van dit hoofdstuk worden nog enkele overige aspecten behandeld, die ook te maken hebben met het faciliteren van functies.

4.3 De algemene en specifieke ecologische functie

Uitgangspunt : De algemene en specifieke ecologische functie van de wateren worden mee afgewogen in de bepaling van het gewenste Grond en Oppervlaktewaterregime.

De zorg voor een goede waterkwaliteit en ecologie van het watersysteem is een van de taken van het waterschap. Naast het bedienen van grondgebruik functies verdient dit de nodige aandacht. We maken daarbij onderscheid in de algemene ecologische functie, die een basisniveau vereist voor waterkwaliteit en ecologie in alle wateren en een specifieke ecologische functie van het water in natuurgebieden (1).

Variatie in peil, peilvak grootte, waterdiepte en het operationele beheer zijn mede bepalende factoren voor een goede waterkwaliteit en ecologie in oppervlaktewateren. Beperking van inlaat van gebiedsvreemd water door middel van grotere peilvariatie of beperking van brakke en nutriëntenrijke kwel door vermindering van drooglegging kunnen in sommige gebieden de waterkwaliteit verbeteren. In andere gebieden is juist doorspoelen nodig ten behoeve van bestrijding van verzilting en verbetering van waterkwaliteit. Indien door vergroting van de drooglegging de waterdiepten in de watergangen verminderen pakt dit in de meeste gevallen slecht uit voor de waterkwaliteit en de ecologie. Compenserende maatregelen zijn dan nodig om de negatieve effecten te beperken of voorkomen. Alleen bij een combinatie van grote waterdiepte (>1m) en troebel water kan een verlaging van het waterpeil de lichtdoordringing tot de bodem en daarmee de ontwikkeling van waterplanten stimuleren. Wenselijkheid en rendement om door middel van specifieke eisen aan het peilbesluit waterkwaliteit en ecologie te beïnvloeden is dus afhankelijk van de specifieke situatie en het gewenste streefbeeld in een peilgebied. In een afweging van belangen zullen deze aspecten deels bij het GGOR en deels bij het peilbesluit worden meegenomen.

Kernpunt van beleid: In het peilbesluit zal de algemene ecologische functie van wateren op basis van de gebiedsspecifieke situatie worden meegenomen bij de afweging van de peilkeuzen. De algemene ecologische functie maakt onderdeel uit van het GGOR dat voor een peilgebied wordt opgesteld.

De provincie Zuid-Holland vraagt in haar beleidskader peilbeheer (10) speciale aandacht voor natuurgebieden (flankerend beleid Natura 2000, PEHS). We spreken in dit verband over de specifieke ecologische functie van het natuurgebied. Voor een gebied waarvan het natuurgebied onderdeel uitmaakt, of voor een gebied dat in de beschermingszone van een natuurgebied ligt geldt dat moet worden nagegaan op welke wijze verdroging kan worden tegengegaan met behulp van peilbeheer. Het peilbeheer in natuurgebieden wordt in overleg met de terreinbeheerder afgestemd op de instandhoudingdoelen en overige natuurdoelen. De waterbeheerder moet zowel aandacht besteden aan inlaat van gebiedsvreemd water naar het natuurgebied als aan het uitstralings-effect van het natuurgebied op de omgeving. Ook bij peilbesluiten in en om een natuurgebied geldt dat de waterbeheerder alle belangen inzichtelijk maakt en afweegt. De belanghebbenden, waaronder de terreinbeheerder maar ook aanliggende eigenaren, worden door het waterschap bij deze afweging betrokken.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta zet bij peilbesluiten in- of nabij natuurgebieden (specifieke ecologische functie) zoveel mogelijk in op het bereiken van de natuurdoelen en het voorkomen van verdroging in deze natuurgebieden. Dit betekent dat er een op de natuur afgestemd peil in het peilbesluit wordt opgenomen, mits dit niet gepaard gaat met grote gevolgen voor de bruikbaarheid van het naburige land.

4.4 De algemene aan- en afvoerende functie

De algemene aan- en afvoerende functie van het watersysteem in een gebied wordt gewaarborgd door het in stand houden van een systeem van hoofdwatgangen. Het peilbesluit heeft doorgaans geen directe invloed op het systeem van hoofdwatgangen. Dit speelt bij de peilstelling dan ook meestal geen rol. Indien echter door een gewijzigde peilstelling de doorvoer van water via duikers en stuwen wordt belemmerd dienen deze kunstwerken voorafgaand aan de nieuwe situatie te worden aangepast. De kosten van deze maatregelen kunnen wel een rol spelen bij de afweging om tot een bepaald peil te komen. De kosten worden niet meegenomen bij bepaling van het GGOR maar zijn wel mede bepalend voor de definitieve peilkeuze.

Kernpunt van beleid: Bij wijziging van waterpeil mag de water aan- en afvoer via kunstwerken niet belemmerd worden. Kunstwerken dienen op de nieuwe situatie te worden aangepast. De daarmee gepaard gaande kosten worden wel meegenomen in de overwegingen om te komen tot een peilkeuze en kunnen reden zijn om van een vanuit de functies bepaald optimum af te wijken.

4.5 Effecten van peilstelling op functionaliteit van naburige gebieden

Huidige peilen en vooral veranderingen in de peilen kunnen effect hebben op naburige gebieden en daardoor belemmerend zijn voor de uitoefening van de functies in de naburige gebieden.

Bij het opstellen van peilbesluiten dienen dergelijke aspecten altijd te worden onderzocht. De diepgang waarmee dat moet gebeuren is afhankelijk van de beschikbare informatie of van de mate waarin het peil gewijzigd wordt.

Vooraf in stedelijke gebieden moeten we zeer bedacht zijn op dergelijke bijkomende effecten van de peilstelling in individuele peilgebieden. De grondwaterstand kan immers over grotere afstanden worden beïnvloed. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor de bebouwing.

Kernpunt van beleid: bij de peilkeuze in een peilgebied moet altijd rekening gehouden worden met effecten op naburige peilgebieden. Dit geldt als een randvoorwaarde.

4.6 Peilregime

Het peilbesluit is via het koppelen van peilen aan perioden in het jaar ook bepalend voor het peilregime. Er zijn verschillende vormen van peilregimes te onderscheiden. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de gehanteerde definities van peilregimes.

Van oudsher werd in veel landelijke peilgebieden in de winter een lager peil en in de zomer een hoger peil gehanteerd. De reden daarvoor is dat daarmee de ontwatering en bewerkbaarheid (in het natte seizoen) en vochttoestand (in het droge seizoen) gediend is. Het lage peil in de winter biedt daarbij bovendien een grotere bergingscapaciteit ter voorkoming van wateroverlast. Door het geringe oppervlak aan open water biedt dit echter in buitengewone omstandigheden slechts een geringe bijdrage aan de oplossing van wateroverlast problemen. Inmiddels heeft in het beheersgebied van Hollandse Delta ongeveer tweederde van het gebied een vast peil. Vooral veel stedelijke gebieden hebben een vast peil.

Een vast peil is over het algemeen gemakkelijker te beheren en daardoor goedkoper en biedt meer duidelijkheid bij aanleg van oevers en andere bebouwing. Een vast peil bevordert doorgaans ook de stabiliteit van de oevers. Rigoureuze uniformering naar vaste peilen door afschaffing van zomer- of winterpeilen kan echter nadelig zijn voor waterkwaliteit of landbouw.

De voorgestelde beleidslijn is om bij herziening van peilbesluiten geleidelijk de verschillen tussen zomer en winterpeilen te verkleinen. Nadere uitwerking van de GGOR systematiek zal duidelijk maken hoeveel speelruimte er in ieder peilgebied is voor verandering van de peilen. Bij te grote negatieve effecten op landbouw of ecologie wordt de bestaande situatie echter gehandhaafd.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta streeft ernaar de bestaande verschillen tussen zomer- en winterpeilen te verkleinen.

Het bestaande regime waarbij sprake is van lage peilen in de winter en hoge peilen in de zomer is in feite tegennatuurlijk. In het peilbesluit kan met name in natuurgebieden worden gekozen voor een natuurlijker peilbeheer. De natuurlijke situatie kan ook enkel in zomer- of wintersituatie worden gehanteerd. Ten aanzien van flexibel peil een begrip dat in bijlage 4 wordt toegelicht, bestaan er twijfels over de toepasbaarheid en het nut. Hollandse Delta is dan ook terughoudend in het toepassen ervan, buiten de natuurgebieden.

4.7 Tijdelijk of interim peil

Een voorziene wijziging in het gebruik of de situatie in een peilgebied gedurende de looptijd van het nieuwe peilbesluit kan het noodzakelijk maken om op de nieuwe situatie vooruit te lopen. Het kan dan voorkomen dat het peilgebied nog niet is ingericht op de nieuwe peilen. De ingangsdatum is afhankelijk van maatregelen of daadwerkelijke verandering van functie. De peilbeheerder kan in zo'n geval het peil nog niet handhaven op de nieuwe situatie.

Het is mogelijk om een dergelijke situatie formeel te regelen door in het peilbesluit te spreken van een tijdelijk of interim peil. Dit peil wordt dan gehandhaafd zolang de werken nog niet zijn uitgevoerd. Als het gebied gedurende de looptijd van het peilbesluit is ingericht dan kan vanaf dat moment het nieuwe peil door de beheerder worden gehandhaafd. Dit kan dan worden ingesteld zonder dat daarvoor het peilbesluit moet worden herzien en opnieuw een hele procedure moet worden doorlopen. De inspraak over interim peil en toekomstig peil heeft immers al plaatsgevonden, zodat een dergelijke wijze van werken transparant is en voldoende rechtszekerheid biedt.

Kernpunt van beleid: Indien tijdens de looptijd van een herzien peilbesluit een wijziging in de situatie voorzien wordt dan kan bij de herziening van het peilbesluit een interim peil worden opgenomen in het peilbesluit. Dit voorkomt het overdoen van de procedure als de wijziging zich heeft voltrokken.

4.8 Structurele peilafwijkingen

Een structurele peilafwijking is een deel van een peilvak, waarin het waterpeil op een ander niveau wordt gehandhaafd dan in de rest van het peilvak. Een structurele peilafwijking wordt niet beheerd door het waterschap maar door een ander en is in principe per vergunning of beleidsregel gelegaliseerd. In principe gaat het om één gebruiker. In gevolge artikel 4.4.1. onder f van de Keur van het waterschap (27) is het verboden om; "zonder vergunning van het bestuur de waterstand op een peil te brengen of te houden, anders dan het peil dat daarvoor in het betreffende peilbesluit is opgenomen of normaal wordt aangehouden". Het bestuur kan dus vergunning geven om zowel naar boven als naar beneden af te wijken van het peil in het peilbesluit. Een afwijking naar beneden wordt meestal ingesteld om agrarische productieomstandigheden te verbeteren op laag gelegen delen binnen een peilgebied. Een afwijking naar boven heeft vaak betrekking op kleinere natuurgebieden. De criteria waaronder een peilafwijking kan worden toegestaan zijn uitgewerkt in bijlage 7.

Structurele peilafwijkingen werken versnippering van het watersysteem in de hand. Zij zijn uit oogpunt van duurzaamheid en kosteneffectiviteit ongewenst en mede daarom verboden via de Keur (27). Slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin het individueel belang onevenredig wordt geschaad bij het volgen van het algemeen belang, kan een structurele peilafwijking worden toegestaan. Historische structurele peilafwijkingen worden in principe geacht allemaal met vergunning aanwezig te zijn. Bij herziening van peilbesluiten worden de bestaande structurele peilafwijkingen opnieuw getoetst of zij kunnen worden gehandhaafd.

Kernpunt van beleid: bestaande structurele peilafwijkingen worden bij iedere herziening van het peilbesluit opnieuw getoetst op basis van de dan geldende criteria (beleidsregel). Indien de structurele peilafwijking aantoonbaar bestaansrecht heeft wordt deze opgenomen in het peilbesluit en zodanig toegestaan voor de periode van het lopende peilbesluit.

Bij toetsing kan blijken dat een deel van de structurele peilafwijkingen niet meer aan de criteria voldoen. In dat geval kan worden onderzocht of het oppervlak van de peilafwijking kan worden verkleind of de peilafwijking kan worden opgeheven.

Criteria voor opheffen van een structurele peilafwijking zijn:

- de vergunningvoorwaarden worden niet nageleefd;
- de peilafwijking is niet meer in bedrijf of wordt niet goed onderhouden;
- het peil wijkt minder dan 10 cm af van de omgeving;
- de drooglegging in veengebied overschrijdt het maximum van 60 cm.

Kernpunt van beleid: Indien het bestaansrecht van een peilafwijking niet kan worden aangetoond en de structurele peilafwijking daarmee in feite niet nodig is, wordt de vergunning ingetrokken en de peilafwijking opgeheven. Hollandse Delta betaalt hiervoor dan geen vergoeding.

Indien Hollandse Delta een structurele peilafwijking wil opheffen, die bestaansrecht heeft volgens de toetsingscriteria, kan dit alleen op vrijwillige basis via medewerking van de betrokkene en/of via het vergoeden van het nadeel.

5. Duurzaam waterbeheer

Waterschap Hollandse Delta heeft naast het faciliteren van functies ook een taak om het watersysteem (inclusief de waterpeilen) zo in te richten dat het watersysteem duurzaam is en het waterbeheer duurzaam en kosteneffectief kan worden uitgevoerd. Dit betekent het volgende:

- *beperken van onomkeerbare processen als maaiveldddaling en verzilting;*
- *optimaliseren van waterkwaliteit en ecologie (anders dan nodig voor de functie);*
- *beperken van energiegebruik en kosten van beheer en onderhoud;*
- *robuust watersysteem (niet versnipperd, benutten van bufferwerking door verbreding en verdieping en met geringe faalkans);*
- *voorkomen van schade aan bebouwing en infrastructuur;*
- *functie mede afgestemd op watersysteem.*

In de volgende paragrafen wordt dit nader uitgelegd.

5.1 Beperken van maaiveldddaling

Maaiveldddaling kan in principe aan de orde zijn in het gehele beheersgebied maar speelt toch vooral in veengebieden een belangrijke rol door oxidatie van het veen. Binnen het beheersgebied van Hollandse Delta liggen er alleen veengebieden van enige omvang in het noorden en oosten van Voorne-Putten (bemalingsgebieden Klein Voorne West, Voorne Oost en peilgebied polder Biert) en in de Hoeksche Waard (peilgebieden in het Oudeland van Strijen).

Het Rijks- en provinciaal beleid heeft als doel om de maaiveldddaling in deze veengebieden zoveel mogelijk te voorkomen. Voor gebieden waarvoor geldt dat in de bovenste 80-cm van het maaiveld tenminste 40 cm veen voorkomt, wordt als richtlijn een maximale drooglegging gehanteerd van 60 cm. In veengebieden met een geringere drooglegging wordt in principe alleen de natuurlijke maaiveldddaling gevolgd. De maaiveldddaling kan verder worden beperkt door het verder verkleinen van de drooglegging tot minder dan de 60 cm. Gelet op de beperkte omvang van het veengebied binnen het Hollandse Delta gebied wordt dit laatste niet in algemeen beleid omgezet.

Kernpunt van beleid: Om de maaiveldddaling in veengebied te beperken hanteert Hollandse Delta de richtlijn van een gemiddelde maximale drooglegging van 60 cm. In principe wordt in veengebieden alleen de natuurlijke maaiveldddaling gevolgd.

5.2 Beperken van natuurlijke verzilting

Hollandse Delta spoelt ten behoeve van het faciliteren van de agrarische functies gebieden door met zoet rivierwater. Dit beheer kost energie en daarmee geld. Het voorziet in een behoefte maar is vanuit oogpunt van duurzaamheid ook kwetsbaar. Aangenomen moet worden dat op termijn de verzilting nog zal toenemen door een stijgende zeespiegel en lagere rivierafvoeren. Via de keuze voor een bepaald peil is ook beperking van natuurlijke verzilting mogelijk. Hiermee is winst te boeken op het gebied van duurzaamheid.

In gebieden met brakke kwel kan door het verhogen van het waterpeil tegendruk worden opgebouwd tegen de kwelstroom, waardoor deze afneemt. Door meer vasthouden van regenwater kan worden bespaard op de hoeveelheden doorspoelwater. Dit bespaart kosten en levert een bijdrage aan vermindering van de uitstoot van CO₂. Een bijkomend voordeel is dat de verschillen in het chloride gehalte tussen zomer en winter situatie worden verkleind, waardoor ook het ecosysteem stabiel wordt en de soortenrijkdom kan toenemen.

Kernpunt van beleid: uit oogpunt van duurzaamheid worden bij herziening van peilbesluiten de mogelijkheden verkend om via peilstelling de natuurlijke verzilting te beperken.

5.3 Waterkwaliteit en ecologie

De zorg voor een goede waterkwaliteit en ecologie van het watersysteem is een van de taken van het waterschap. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de algemene ecologische functie van watergangen en de specifieke ecologische functie in de natuurgebieden al is meegenomen in het GGOR.

Wenselijkheid en rendement om door middel van specifiek peilbeheer waterkwaliteit en ecologie te beïnvloeden is echter ook afhankelijk van de specifieke situatie en het gewenste streefbeeld in een peilgebied. Hierbij kunnen andere aspecten een rol spelen dan in de benadering volgens de functies tot uitdrukking komt. Zo kan bijvoorbeeld het beleid rond de bescherming van populaties van

zeldzame soorten een stempel drukken op de mogelijkheden om het peil te variëren. Dergelijke aspecten zijn niet meegenomen in het GGOR maar vormen aparte afwegingen bij het definitief vormgeven van het peilbesluit.

In de nota: "Compensatie van schade aan Natuur en Landschap" van de provincie Zuid-Holland (28) is opgenomen dat, indien met het peilbesluit overschrijding van in normen vastgelegd beleid dreigt, mitigerende en compenserende maatregelen dienen te worden genomen.

In gevallen dat ingrepen in het peilbeheer invloed hebben op natuurwaarden in beschermde gebieden kan het zijn dat er een vergunning nodig is in het kader van de Flora- en Fauna wet (29) of de Natuurbeschermingswet (30).

Kernpunt van beleid: Specifieke wensen of randvoorwaarden op het gebied van duurzame waterkwaliteit en ecologie worden geïnventariseerd bij het opstellen van een peilbesluit. Indien deze aspecten geen onderdeel uitmaken van het GGOR worden zij in het peilbesluit op basis van de gebiedsspecifieke situatie meegenomen bij de afweging van de peilkeuzen.

5.4 Beperken van beheer en onderhoud

Bij herziening van peilbesluiten wordt het watersysteem grondig bestudeerd. Hierbij kunnen knelpunten aan het licht komen in de inrichting van het watersysteem, waardoor beheer en onderhoud minder efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Waterschap Hollandse Delta zet juist sterk in op het verhogen van de efficiëntie. Hierbij wordt gedacht aan energiebesparing en het besparen op onderhoudskosten. Energiebesparing bij het peilbeheer is mogelijk als er kan worden bespaard op bemaling. Geconstateerde knelpunten kunnen worden opgelost met maatregelen ter verbetering van het watersysteem. Dergelijke maatregelen kunnen worden voorgesteld tijdens de procedure voor het peilbesluit of in ruimer verband aan de orde komen bij het uitwerken van gebiedsplannen (bijvoorbeeld gebiedsplan Putten).

Besparing op bemaling is bijvoorbeeld mogelijk als er binnen de peilgebieden een ruime bergingscapaciteit aanwezig is door een relatief groot percentage open water. In zo'n geval kunnen incidentele regenbuien in het gebied worden vastgehouden zonder (te) grote peilstijgingen. Dit maakt de uitvoering van het peilbeheer op basis van het peilbesluit gemakkelijker en voorkomt overschrijdingen van de gestelde marges in het peilbesluit. Vergroting van breedte en diepte van watergangen kan ook leiden tot besparing op onderhoudskosten, zowel bij het gewoon als buitengewoon onderhoud.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta geeft bij het onderzoek voor peilbesluiten en gebiedsplannen aandacht aan een goede inrichting van het watersysteem. Door een goede inrichting wordt het waterbeheer efficiënter en makkelijker uitvoerbaar en er ontstaat tevens ruimte voor ecologische ontwikkeling.

5.5 Robuust watersysteem

Een robuust watersysteem behelst zowel voldoende grote volumina als oppervlakten open water binnen een peilgebied en heeft zodoende effect op de buffercapaciteit binnen een peilgebied. In het kader van ruimtelijke inrichting en ecologie heeft het ook te maken met het zo min mogelijk versnipperen van peilgebieden. Risico's op falen worden soms verkleind door het creëren van grotere eenheden, waarbij een zo groot mogelijk positief effect ontstaat op vertraging van maaiveldddaling, de waterkwaliteit en ecologie, het oplossen van de kwantitatieve wateropgave en de mogelijkheden voor recreatie. In algemene zin betekent dit dat vanuit de duurzaamheid gedachte zoveel mogelijk moet worden getracht om versnippering in kleine peilgebieden alsmede onnodige onder- en opmalingen te voorkomen. Een robuust watersysteem is echter geen doel op zichzelf maar een middel om andere doelstellingen te kunnen realiseren. Het is niet zinvol om generiek criteria op te stellen over bijvoorbeeld minimale oppervlakten of aantallen peilvakken, omdat de afweging over te bereiken doelstellingen versus peildifferentiatie per peilbesluit maatwerk is.

Kernpunt van beleid: In het peilbesluit dient de afweging robuust watersysteem versus peildifferentiatie gemaakt te worden op basis van de te bereiken doelstellingen. Deze zijn; het faciliteren van functies, het verminderen van risico van falen van het peilbeheer, terugdringen van brakke kwel, het beperken van beheerkosten, verbetering van de waterkwaliteit en ecologie en indien van toepassing vertraging van maaiveldddaling en vergroting van recreatiemogelijkheden.

5.6 Beperking schade aan bebouwing en infrastructuur

De aanwezige bebouwing en infrastructuur vormt vaak een randvoorwaarde voor de bandbreedte van het in te stellen peil. Indien door het peilbeheer schade ontstaat aan bebouwing dan kan het waterschap schadeclaims verwachten. Het is dus noodzakelijk om bij het opstellen van het peilbesluit vooraf onderzoek te doen naar eventuele risico's op schade aan gebouwen en infrastructuur.

In stedelijke gebieden wordt in het GGOR in het kader van de stedelijke functie al de nodige aandacht gegeven aan de bescherming van bebouwing en infrastructuur. Er komt echter ook verspreid liggende bebouwing en infrastructuur voor in het landelijk gebied. De kans op schade is dan diffuus in het peilgebied aanwezig. Vandaar dat er ook in dit hoofdstuk duurzaamheid specifiek aandacht is voor dit onderwerp.

Indien met het instellen van een peilverandering schade dreigt is het tenminste van belang om mitigerende en compenserende maatregelen te treffen. De schade is meestal het grootst bij peilverlaging. Met name de 'op houten palen' gefundeerde gebouwen lopen dan risico doordat de paalkoppen bij droogval in aanwezigheid van zuurstof een rottingsproces doormaken. Dit ondermijnt de funderende functie zodat gebouwen kunnen verzakken. Bij 'op staal' gefundeerde gebouwen bestaat bij een peilverlaging het risico op ongelijkmatige daling van de dragende ondergrond waardoor schade aan de fundering en daardoor ook schade aan het gebouw (scheurvorming) kan ontstaan. Een evenredige daling van de dragende ondergrond is voor dit laatste type gefundeerde gebouwen geen probleem (uitzondering van de huisaansluitingen), maar is bij effectuering van een peilverlaging in een korte periode, moeilijk te voorspellen. Soms kan echter ook peilverhoging ongewenste neveneffecten hebben. Dit geldt met name voor drooglegging van weglichamen. Bij te hoge peilen wordt het weglichaam instabiel. De volgende beleidslijn wordt voorgesteld:

De inzet van Hollandse Delta is erop gericht om gebouwschade zoveel mogelijk te voorkomen. Dit kan enerzijds door peilbesluiten zorgvuldig te nemen en vooraf de risico's te onderzoeken, anderzijds kan schade worden beperkt door voorafgaand maatregelen te treffen om schade te voorkomen.

Daar waar de risico's moeilijk te benoemen of in te schatten zijn en mitigerende of compenserende maatregelen naar verwachting niet afdoende zijn, is het waterschap terughoudend met het voorstellen van peilwijziging.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta houdt in het peilbesluit bij aanpassing in peilstelling rekening met de risico's op schade aan bebouwing en infrastructuur. Indien schade wordt voorzien wordt getracht dit te voorkomen door het treffen van mitigerende of compenserende maatregelen. Is dit niet mogelijk dan is het waterschap terughoudend met het voorstellen van peilwijziging.

5.7 Afstemming functie en watersysteem

Tot voor kort was het zo dat het watersysteem altijd werd aangepast aan de functies van het gebied. De functietoekenning is vooral de taak van provincies en gemeenten. De laatste jaren is het besef gegroeid dat de mogelijkheden om het watersysteem aan te passen aan de functie ook hun beperkingen kennen. Via beïnvloeding van planvormingsprocessen in een vroeg stadium door het uitvoeren van een watertoets proces proberen de waterschappen hun invloed aan te wenden om watersysteem en functie beter op elkaar te laten aansluiten. Het waterschap heeft hierbij slechts een adviserende rol en kan geen machtsmiddelen inzetten.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta zet door uitvoering van het watertoets proces in op een betere afstemming tussen functie en watersysteem.

6. Peilbesluit en wateropgave

Bij het peilbesluit wordt rekening gehouden met diverse belangen. Het waterschap staat zelf voor de taak om het waterhuishoudkundig systeem zowel kwantitatief als kwalitatief op orde te brengen en te houden. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de relatie tussen het waterpeil en de wateropgave in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). De normen die hierbij horen zijn inmiddels wettelijk verankerd in de provinciale Waterverordening. Tevens toetst Waterschap Hollandse Delta het watersysteem nog aan een eigen aanvullend criterium. Dit criterium is ontwikkeld teneinde het veiligheidsniveau nog te vergroten om te voorkomen dat er ten gevolge van hoge waterpeilen schade ontstaat aan gewassen. Het eigen criterium wordt in de praktijk gehanteerd als een richtwaarde voor optimalisatie van het watersysteem en heeft geen wettelijke status.

6.1 Relatie tussen waterpeil en NBW opgave

Uitgangspunt: Hollandse Delta houdt zich zoveel mogelijk aan de wettelijke verplichting in de Waterverordening van de provincie Zuid-Holland om het watersysteem in het landelijk gebied in 2015 op orde te hebben (NBW normering) en het stedelijk gebied in 2027.

In een peilbesluit wordt het peil vastgelegd dat onder normale omstandigheden wordt gehandhaafd en het best de aanwezige belangen en functies dient. De NBW normering betreft het wettelijk verplichte minimum beschermingsniveau tegen wateroverlast ten gevolge van bijzondere omstandigheden. De opgave volgt in principe uit het peilbesluit.

In het waterbeheerplan zijn de doelen beschreven die we op langere termijn willen realiseren. Het betreft een basisniveau voor kwaliteit en kwantiteit voor alle wateren, het watersysteem moet geschikt zijn om in voldoende mate water aan- en af te kunnen voeren en de gebieds- en gebruiksfuncties moeten goed tot hun recht komen of uitgeoefend kunnen worden. De NBW normering en ook de aanvullende eis van het waterschap worden gezien als middelen om functies te faciliteren door schade door wateroverlast in buitengewone omstandigheden te voorkomen. De gehanteerde wettelijke normen en eigen aanvullende criteria zijn opgenomen in bijlage 5.

Op een lager operationeel niveau kunnen we ook doelen benoemen. Deze hebben meer het karakter van prestatie indicatoren voor de opsteller van het peilbesluit, de peilbeheerder en de hydroloog zoals:

- GGOR of streefpeil in het peilbesluit is het peil waarbij het totaal aan functies het best tot zijn recht komt;
- De peilbeheerder houdt onder normale omstandigheden het peil binnen de marge van + of 10 cm ten opzichte van het streefpeil;
- Het watersysteem voldoet voor 2015 (2017?) aan de wettelijk vereiste minimum normen van de NBW(8) voor inundatie en wateroverlast.

Er bestaat een relatie tussen het waterpeil, de drooglegging en de mate waarin aan de NBW normering wordt voldaan. Hierdoor kan er concurrentie ontstaan welk doel of prestatie indicator prevaleert. Hiervoor wordt de volgende beleidslijn aangehouden:

Het vigerende peilbesluit gaat uit van bestaande infrastructuur en een huidige NBW opgave. Aanpassen van peilen c.q. infrastructuur ten behoeve van functies kan ook consequenties hebben voor de NBW opgave. Dit is met investeringen in maatregelen doorgaans op te lossen. De consequenties hiervan worden expliciet gemaakt en meegewogen bij vaststelling van het peil.

Kernpunt van beleid: Het peilbesluit faciliteert de functies en is bepalend voor het peilbeheer onder normale omstandigheden. Uit het peilbesluit volgt een NBW opgave voor calamiteiten. Een nieuw peilvoorstel heeft consequenties voor de NBW opgave. De consequenties worden expliciet gemaakt en meegewogen bij vaststelling van het peilbesluit.

In 2012 is een uitvoeringsprogramma bij het Waterbeheerplan (33) gereed gekomen, waarin concreet staat aangegeven welke prestaties WSHD in de planperiode wil/kan leveren. In het UWBP is de termijn voor het kwantitatief op orde brengen van het watersysteem in landelijke gebieden verlengd tot 2017.

7. Basisinformatie voor het peilbesluit

Het opstellen van een goed peilbesluit is een omvangrijk proces en vraagt om een goede onderbouwing, die begint met een goede inventarisatie van het gebied waarvoor het peilbesluit wordt gemaakt.

7.1 Benodigde informatie

Om te kunnen voldoen aan de eisen, die in de waterverordening van de provincie Zuid-Holland zijn gesteld, moeten een groot aantal onderwerpen worden geïnventariseerd en beschreven. Samengevat moet de toelichting bij het peilbesluit alle relevante informatie bevatten die gebruikt is bij de afweging voor een voorstel tot een waterpeil. Het betreft de volgende onderwerpen:

- begrenzing peilgebied
- huidige waterhuishouding (inclusief waterdiepten in peilgebied)
- maaiveldhoogte/maaivelddaling
- bodemkaart
- grondgebruik
- gebruiksfuncties
- overige watergerelateerde functies
- kwel en wegzijging
- archeologische vindplaatsen, monumenten en zetting gevoelige objecten
- overzicht van de peilhandhaving
- (modelmatige) toetsing watersysteem op knelpunten
- Huidige waterkwaliteit

De hier genoemde onderwerpen maken deel uit van de gebiedsanalyse, die als onderdeel van de toelichting bij het peilbesluit wordt gemaakt.

Hier wordt niet nader ingegaan op de wijze waarop deze onderwerpen zullen worden uitgewerkt. Hiervoor wordt verwezen naar een nog te vervaardigen handboek peilbeheer.

Kernpunt van beleid: De toelichting bij een peilbesluit van Hollandse Delta bevat conform de Waterverordening Zuid-Holland al de informatie die gebruikt is om tot een peilvoorstel te komen. Hiervoor wordt een gebiedsanalyse alsmede een afwegingsdocument gemaakt.
--

8. Maatregelen en kosten

In de toelichtende documenten bij het peilbesluit is standaard een hoofdstuk gewijd aan de consequenties en de daaruit voortvloeiende maatregelen en kosten, die nodig zijn om het peilbesluit te kunnen effectueren. We hebben het dan niet alleen over maatregelen zoals het plaatsen van dammen en stuwen bij wijziging van de begrenzing van het peilgebied, maar ook over maatregelen, die nodig zijn om eventuele negatieve effecten van een (gewijzigde) peilstelling te compenseren. Tenslotte kan het ook nog nodig blijken om over te gaan tot nadeelcompensatie. Dit treedt op indien ter wille van het algemeen belang een particulier belang wordt geschaad. Bestuurlijke besluitvorming over het peilbesluit dient tevens te gaan over de maatregelen en kosten, die nodig zijn voor de uitvoering van het peilbesluit. Het kan daarbij noodzakelijk zijn om verschillende varianten uit te werken voor het peil en de bijbehorende maatregelen en kosten.

Uitgangspunt: Een bestuurlijk besluit over het peilbesluit omvat tevens instemming met de maatregelen en kosten, die nodig zijn om het peilbesluit te effectueren.

8.1 Inrichtingsmaatregelen

Hierbij gaat het om alle maatregelen, die nodig zijn om het peilgebied geschikt te maken voor uitvoering van het peilbesluit. Te denken valt bijvoorbeeld aan het plaatsen of verwijderen van stuwen of dammen, het verbeteren van inlaat- en uitlaatvoorzieningen en het aanpassen van duikers en andere kunstwerken om een goede aan- en afvoer bij het gewijzigde peil mogelijk te maken. Om het watersysteem op orde te kunnen houden en achteruitgang van de huidige toestand in kwalitatief en kwantitatief opzicht te voorkomen moeten ook de effecten van peilwijziging op de waterdiepte van de watergangen in beschouwing worden genomen. De nadelige effecten van een peilwijziging moeten daarbij gecompenseerd worden in de profilering van de watergangen. Het gaat hierbij om die watergangen, die als "echte natte watergang" in de legger zijn opgenomen en niet om droge sloten.

Voor overige watergangen, die als een "echte natte watergang" zijn aangemerkt in de legger (31), geldt een minimale waterdiepte van 0,5 m. Hoofdwatergangen en grotere wateren in stedelijk gebied worden getoetst aan een minimale waterdiepte van 1 m. Bij peilverlaging is de kans groot dat minder watergangen aan de minimale diepte voldoen en dat ze verder onder de streefdiepte komen, waarmee een ongewenste verslechtering optreedt. Dit is te compenseren door een verlaging van de slootbodem.

Kernpunt van beleid: In het peilbesluit wordt duidelijkheid gegeven over de consequenties en de daarbij noodzakelijke maatregelen, die moeten worden genomen om het peilbesluit te kunnen uitvoeren. Hierbij horen ook de maatregelen om negatieve effecten van het peilvoorstel te compenseren.

8.2 Compensatie voor verlies aan berging

De ruimte, die er in alle watergangen van een peilgebied aanwezig is tussen het waterpeil en het maaiveld noemen we de waterberging. De waterschappen hebben de wettelijke plicht ervoor te zorgen dat het watersysteem dusdanig op orde is dat bij maatgevende buien (neerslagreeks van 100 jaar) de normen voor inundatie van het maaiveld niet worden overschreden. Hiervoor moet in ieder peilgebied een minimale hoeveelheid waterberging aanwezig zijn.

Indien het streefpeil in een peilgebied wordt verhoogd wordt de waterberging kleiner. Indien er ruim voldoende waterberging in het peilgebied aanwezig is, is dit niet zo erg. Indien echter nog niet of maar net voldaan is aan de wettelijke eisen dan moet het verlies aan waterberging worden gecompenseerd. Mogelijkheden voor compensatie zijn bijvoorbeeld het verhogen van de laagste delen van het maaiveld, het graven van nieuw water of het aanleggen van een droge berging. De keuze komt tot stand als maatwerk per peilgebied.

Kernpunt van beleid: De afweging, in hoeverre de gewenste peilstelling kan worden gerealiseerd in samenhang met eventuele maatregelen om te voldoen aan de NBW opgave en /of aanvullend veiligheidsniveau, is maatwerk per peilgebied.

8.3 Mitigerende maatregelen

Het kan voorkomen dat bij wijziging van het waterpeil schades ontstaan aan belangen van particulieren of bepaalde partijen indien deze belangen ondergeschikt worden gemaakt aan het algemeen belang. De mogelijkheid bestaat dat het waterschap investeert in maatregelen om de pijn te verzachten. Dit noemen we mitigerende maatregelen. Dergelijke mitigerende maatregelen komen vrijwel altijd tot stand in onderhandelingsprocessen en zijn maatwerk. Voorbeelden zijn het bijdragen aan opnieuw draineren van percelen bij peilverhoging, indien de bestaande drainage nog niet is afgeschreven, of het bijdragen aan natuurcompenserende maatregelen indien door peilverlaging de natuurwaarden van een natuurgebied achteruit gaan. Het is ook mogelijk dat het waterschap al of niet door tussenkomst van de rechter gedwongen wordt tot het betalen van nadeelcompensatie. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien het waterschap een rechtmatig vergunde onder- of op maling wil opheffen of als ten gevolge van peilwijziging schade ontstaat aan aangebrachte beschoeiingen.

Kernpunt van beleid: bij herziening van een peilbesluit worden de kosten van eventuele benodigde mitigerende maatregelen in beeld gebracht en afgewogen in het peilvoorstel.

8.4 Extra beheer en onderhoudskosten

Het kan voorkomen dat ten gevolge van een peilwijziging aanpassingen nodig zijn aan het beheer en onderhoud van de watergangen, die extra geld kosten. Het spreekt vanzelf dat als ten gevolge van het peilbesluit de hoeveelheid open water wordt vergroot, dit automatisch leidt tot extra onderhoudskosten. Verhoging of verlaging van waterpeilen kan bij uitblijven van inrichtingsmaatregelen de compartimentering in het watersysteem vergroten. Zo kan een verlaging van het peil ervoor zorgen dat de onderkant van duikers boven de waterlijn komt te liggen. Dit belemmert de doorstroming, waardoor bepaalde delen van het gebied verstoken raken van aanvoer van vers water. Dit is met pompen op te lossen maar kost wel extra geld. Verhoging van het peil tot boven de bovenkant van duikers zorgt ervoor dat kroos en drijvend vuil voor de duiker opstroomt. Ook het periodiek verwijderen van dit materiaal brengt extra kosten met zich mee. Het is van belang dat in het peilbesluit eventuele risico's op extra beheerskosten worden verkend en begroot. Ook dit kan bij de afweging voor de gewenste peilkeuze namelijk een rol spelen.

Kernpunt van beleid: Bij herziening van een peilbesluit worden eventuele risico's op extra beheerskosten verkend en in beeld gebracht. Zij worden afgewogen in het peilvoorstel.

8.5 Raming van kosten voor effectuering van het peilbesluit

In de toelichting bij het peilbesluit is een raming van de kosten voor effectuering van het peilbesluit opgenomen. Omdat de uitvoering van het peilbesluit pas na definitieve afronding van de procedure kan plaatsvinden is het doorgaans niet mogelijk om op basis van concrete bestekken en offertes de kosten te bepalen. Bij het peilbesluit moeten we daarom volstaan met een zo betrouwbaar mogelijke raming van de kosten (zoveel mogelijk met behulp van kentallen). De besluitvorming over het peilbesluit vindt plaats op basis van de raming. Hierbij wordt al dan niet gebruik gemaakt van de mogelijkheid om varianten voor te leggen. Na vaststelling van het peilbesluit volgt concrete aanbesteding en uitvoering op basis van bestekken en concrete offertes.

Kernpunt van beleid: besluitvorming over een peilbesluit omvat ook een besluit over de maatregelen en kosten, die gemoeid zijn met effectuering van het peilbesluit. De kosten worden zo exact mogelijk geraamd.

9. Belangenafweging

De provincie Zuid-Holland heeft een beleidskader opgesteld voor de belangenafweging volgens de systematiek van het Gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime (GGOR). Het is aan de waterschappen overgelaten om vervolgens bij het opstellen van peilbesluiten en het uitwerken van gebiedsplannen het GGOR te implementeren. Het GGOR heeft vooral betrekking op het faciliteren van functies. De methodiek die Hollandse Delta wil hanteren bij de uitwerking van GGOR is uitgewerkt in diverse achtergronddocumenten. De hoofdlijnen van het beleid zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

9.1 Welke belangen zijn er?

De af te wegen belangen komen in belangrijke mate voort uit de hoofddoelstellingen van het peilbeheer. Enerzijds zijn er de belangen, die gerelateerd zijn aan de verschillende (grond) gebruiksfuncties binnen het peilgebied, anderzijds vormen de aspecten, die gerelateerd zijn aan het begrip duurzaamheid ook belangen. Als algemeen belang geldt voor het waterschap dat het watersysteem goed moet kunnen functioneren in de aan- en afvoer van water en dat de waterkwaliteit goed moet zijn. Het beheer en onderhoud moeten tegen aanvaardbare kosten kunnen worden uitgevoerd en het watersysteem mag daarom niet onnodig versnipperd worden. Er gelden bepaalde randvoorwaarden ter bescherming van bebouwing en het functioneren van de riolering. Naast belangen, die te maken hebben met de gebruiksfuncties en duurzaam waterbeheer spelen nog andere zaken mee, zoals bescherming van het archeologisch bodemarchief en het behoud van (verspreid liggende) historische bouwwerken. In zijn algemeenheid stelt de aanwezige infrastructuur van wegen en dijken ook randvoorwaarden aan de peilstelling.

Naast bovengenoemde algemeen te onderkennen belangen kunnen er in ieder peilgebied ook bijzondere belangen spelen van particuliere aard. Iedere burger heeft tenslotte wel enig belang bij het peilbeheer. Dit is ook de reden dat de voorbereiding van peilbesluiten onderhevig is gemaakt aan artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en daarmee een formeel inspraaktraject moet volgen. Hierbij kunnen individuele burgers zowel als organisaties en belangengroeperingen hun zienswijzen indienen.

Bij de belangenafweging zal het GGOR een steeds belangrijkere rol spelen. Bij het GGOR wordt gezocht naar het technisch optimale peil voor het complex aan functies binnen het peilgebied. In de peilbesluit procedure kunnen vervolgens nog andere belangen worden afgewogen. Uiteindelijke weging van belangen tot een peilvoorstel vindt plaats op bestuurlijk niveau. De portefeuillehouder watersysteem speelt hierbij een belangrijke rol.

Kernpunt van beleid: Het belang van de functies in een gebied wordt afgewogen in het GGOR. Daarnaast spelen er nog andere belangen, die worden afgewogen in de procedure van het peilbesluit.

De noodzakelijke transparantie van het proces dwingt ons om goed duidelijk te maken welke aspecten onder het GGOR gebracht worden en welke aspecten apart een rol spelen in de procedure van het peilbesluit.

In onderstaand schema is een poging gedaan dat aan te geven.

Bepalen GGOR	AGOR Inventarisatie huidige situatie en aandachtspunten uit vooroverleg	OGOR per functie Landbouw Natuur (land + water) Stedelijk Ecologische functie water ↓ WEGEN BELANG FUNCTIE (oppervlakte in peilgebied) ↓ GGOR
Opstellen peilbesluit		

9.2 GGOR

Uitgangspunt: De wettelijke verplichting om bij het afwegen van de belangen van de functies bij de peilstelling in het peilbesluit de systematiek van het Gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime toe te passen.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (8) is afgesproken dat op de belangenafweging voor peilbesluiten de GGOR systematiek zal worden toegepast. Dit is vervolgens wettelijk vastgelegd in de Waterwet (3) en de Waterverordening van de provincie Zuid-Holland (4). De meerwaarde van GGOR is vooral gelegen in het transparanter maken en onderbouwen van de belangenafweging. De GGOR methodiek spitst zich toe op het optimaliseren van het peil ten behoeve van het totale complex van functies binnen een peilgebied.

Door toepassing van de systematiek worden de verschillende onderdelen van het proces dat tot een peilbesluit leidt en keuzes daarin explicieter en transparanter. Deze onderdelen zijn:

AGOR = Actueel Grond- en Oppervlaktewater Regime (huidige situatie per functie)

OGOR = Optimaal Grond- en oppervlaktewater Regime (optimale situatie per functie)

GGOR = Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (compromis tussen functies gebied)

Ontwerp peilbesluit (definitief voorstel waarbij nog andere aspecten kunnen worden meegewogen)

De wettelijke verplichting tot GGOR betreft de belangenafweging van functies, die ruimtelijk verdeeld zijn over het peilgebied. In het kader van het peilbesluit kunnen nog andere belangen of functies worden meegewogen, die een meer specifiek belang vertegenwoordigen en soms randvoorwaarden met zich meebrengen voor de peilstelling. Bijlage 6 geeft een overzicht van de bestaande en nieuwe procedure voor het peilbesluit.

In het kort komt de procesgang van GGOR op het volgende neer. De huidige situatie wordt geïnventariseerd uitgaande van het huidige peilregime (AGOR). Hierbij worden de elementen, die van belang zijn voor de huidige doelrealisatie van de verschillende functies in beeld gebracht. Voor iedere functie wordt ook de optimale situatie weergegeven (OGOR). AGOR en OGOR per functie

worden met elkaar vergeleken en de verschillen worden in beeld gebracht. Dit levert aandachtspunten op en voor iedere functie in principe een mogelijkheid om te optimaliseren. Het GGOR ontstaat door de optimalisatiemogelijkheden van de verschillende functies in een peilgebied onderling te wegen. Als criterium wordt het belang en/of procentuele aanwezigheid van de functie in het peilgebied gebruikt.

9.3 Bepaling OGOR

In het kort wordt aangegeven hoe voor de verschillende functies het OGOR wordt bepaald. Voor de bepaling hoe de verschillende vormen van agrarisch grondgebruik beter kunnen worden gefaciliteerd en onderling worden gewogen staan ons twee methoden ten dienste.

OGOR landbouw methode 1

De eerste en meest gedetailleerde methode is beschreven in een achtergronddocument dat Ingenieursbureau Royal Haskoning in opdracht van het waterschap heeft gemaakt(13). In dit achtergronddocument is onder andere beschreven hoe de optimale drainagediepte per gewastype en bodemsoort kan worden bepaald met behulp van een berekening van de gemiddeld hoogste en gemiddeld laagste grondwaterstand in een perceel met buisdrainage. Bij de berekening wordt gebruik gemaakt van meerjarige reeksen van neerslag en verdamping. Vanuit de optimale drainagediepte wordt een peil vastgesteld op basis van het principe dat het de voorkeur verdient dat drainage boven het slootpeil uitkomt. Zo wordt in het peilvoorstel uitgegaan van een peil dat 10 cm. onder de drainage uitmonding ligt. Met behulp van de "HELP" tabellen wordt voor iedere combinatie van gewas, peil en grondsoort de opbrengstderving in beeld gebracht. Voor het peilgebied als geheel kan hiermee de doelrealisatie worden geoptimaliseerd. Bovengenoemde methode is erg bewerkelijk en moet worden uitbesteed omdat het erg specialistisch werk is. In de praktijk zal dit alleen worden toegepast in speciale gebieden, waarbij het nodig is om zeer gedetailleerde informatie te verzamelen.

OGOR landbouw methode 2

De tweede methode is gebaseerd op een "te droog/te nat" analyse waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat het voor facilitering van agrarisch grondgebruik is toegestaan dat in een peilgebied maximaal 5% van het gebied te nat is en maximaal 10% te droog. Hoewel te nat en te droog beiden niet optimaal zijn voor een maximale productie wordt met het verschil in % benadrukt dat natschade door de agrarier doorgaans erger wordt gevonden dan droogschade.

Van te nat is in akkerbouwgebieden (zavel en klei) sprake bij een drooglegging kleiner dan 100 cm en van te droog bij een drooglegging boven 175 cm. In graslandgebieden en op zand is sprake van te nat bij drooglegging kleiner dan 90 cm resp. 80 cm. In dergelijke gebieden wordt doorgaans geen drainage gelegd.

Deze methode werd ook in het verleden al bij peilbesluiten gehanteerd en kan intern worden uitgevoerd. Bij toepassing ter bepaling van de OGOR wordt nu een garantie ingebouwd dat er niet meer dan 5% van het peilgebied te geringe drooglegging heeft om goed te kunnen draineren. Tevens wordt, indien meer dan 10% van het peilgebied te droog is, getracht met een voorstel tot verhoging van het waterpeil het te droge gebied onder de 10% te krijgen.

Het eindresultaat van beide methoden, de uiteindelijke peilstelling, is vergelijkbaar. Het verschil zit in het detailniveau en de bewerkelijkheid. In de meest voorkomende gevallen zal Hollandse Delta daarom ook gebruik maken van de "te droog/te nat" analyse.

OGOR natuur

Bepalen van de OGOR natuur is maatwerk. De optimale situatie wordt in overleg met de terreinbeheerder bepaald.

OGOR stedelijk

Hierbij wordt onderscheid gemaakt in bestaand en nieuw stedelijk gebied.

In bestaand stedelijk gebied heeft de gemeente meestal het best zicht op de aanwezigheid van zetting gevoelige bebouwing en of problemen met (grond)wateroverlast. Het OGOR in bestaand stedelijk gebied kan daarom het best in overleg met de gemeente worden bepaald. Overigens is WSHD zeer terughoudend met peilwijzigingen in bestaand stedelijk gebied.

In nieuw te ontwikkelen stedelijke gebieden wordt voor het OGOR uitgegaan van een optimale drooglegging van 1,2 m. Tevens geldt hier een minimum drooglegging van 0,8 m.

OGOR ecologische functie van watergangen

Voor het OGOR van de ecologische functie van watergangen is de waterdiepte het belangrijkste criterium. Als uitgangspunt wordt hierbij gehanteerd dat het OGOR is bereikt als tenminste 90%

van de watergangen in een peilgebied voldoet aan de minimale waterdiepten behorend bij de afmetingen van de watergangen, zoals opgenomen in het waterbeheerplan.

Indien een bepaalde functie zwaar in de knel komt dan ligt het voor de hand om in eerste instantie te proberen door aanpassing van het waterpeil het knelpunt te verminderen of op te lossen. Er kan echter ook worden gekozen voor compenserende maatregelen om het knelpunt op te lossen. De weging van de belangen moet door het bestuur worden vastgesteld en zal afhankelijk van het werken met de factoren in de praktijk ook nog wel eens moeten worden aangepast. De methodiek lijkt echter bruikbaar en de gemaakte afwegingen zijn transparant weer te geven. In principe werden onderdelen van GGOR impliciet al meegenomen bij de vormgeving van peilbesluiten.

Kernpunt van beleid: Hollandse Delta past de ontwikkelde GGOR methodiek toe bij de herziening van de peilbesluiten. Door toepassing van de systematiek worden de verschillende onderdelen (AGOR/OGOR/GGOR/ontwerp peilbesluit) en keuzes daarin explicieter en transparanter.

9.4 Ontwerp peilbesluit en overige belangen en randvoorwaarden

De uitkomsten van het GGOR worden gezien als belangrijke input in de procedure voor het peilbesluit. Aspecten van duurzaam waterbeheer worden gewogen tijdens de procedure voor het peilbesluit. In een dergelijke afweging vormen rechtszekerheid, rechtmatigheid en kosteneffectiviteit belangrijke pijlers. Daarnaast houdt Hollandse Delta ook rekening met regionale belangen en het provinciale waterbeleid. Een integrale watersysteem benadering is het vertrekpunt van de belangenafweging. Het algemeen belang moet tegen individuele belangen worden afgewogen. Actief betrekken van belanghebbenden voorafgaand aan besluitvorming en de mogelijkheid van het indienen van zienswijzen zijn belangrijke hulpmiddelen bij het komen tot een evenwichtige belangenafweging en zijn ook wettelijk verplicht. Het algemeen bestuur van het waterschap heeft de eindverantwoordelijkheid voor de belangenafweging. Het waterpeil (of regime) dat het meest optimaal is voor de doelrealisatie van het totaal aan functies in een peilgebied (het GGOR), wordt gebruikt als vertrekpunt voor het afleiden van de concept peilvoorstellen in een nieuw op te stellen peilbesluit. Het GGOR peil wordt beschouwd als streefpeil. Als het beste compromis tussen de functies, het GGOR, slechts in geringe mate afwijkt van het huidige regime dan is er doorgaans geen reden het huidige peil aan te passen. In de nota worden ook enkele randvoorwaarden en criteria uit het bestaande beleid herbevestigd en aangevuld. Het voorgaande beleid is gestoeld op de provinciale nota uitwerking peilbeheer uit 1998 en het beleidskader peilbeheer Zuid-Holland (2008) en verder uitgewerkt in het waterbeheerplan van Hollandse Delta. Het gaat om de volgende zaken, die in de definitieve afweging in het proces van het peilbesluit worden betrokken:

- negatieve effecten op naburige peilgebieden worden bij de afweging betrokken;
- versnippering van peilgebieden wordt beperkt;
- schade aan bebouwing wordt zoveel mogelijk voorkomen;
- het verschil tussen zomer en winterpeil wordt verkleind;
- gebiedsdelen met peilafwijkingen worden zoveel mogelijk voorkomen;
- schade aan het archeologisch bodemarchief wordt zoveel mogelijk voorkomen;
- in veengebieden streven we naar beperkte drooglegging (maximaal 60 cm);
- natuurlijke verzilting wordt bestreden;
- mogelijkheden tot verbetering watersysteem en indeling peilgebieden worden verkend;
- rekening wordt gehouden met aspecten van duurzaamheid;
- grotere gebieden worden in onderlinge samenhang beschouwd.
- infrastructuur (wegen en dijken) stellen randvoorwaarden aan drooglegging en waterpeil;

Indien voor een bepaalde functie niet voldaan is aan minimale randvoorwaarden dan is er sprake van een knelpunt.

De mogelijkheid om bij een iets suboptimaal peil voor de functies verschillende peilgebieden samen te voegen en zodoende een robuuster en gemakkelijker te beheren systeem te creëren kan de keuze voor een ontwerppeil mede bepalen.

De zwemwaterfunctie wordt toegekend aan individuele wateren binnen een peilgebied. Het peil en/of de mate van isolatie, die voor een zwemwaterfunctie nodig is, kan van invloed zijn op het peilbesluit. Dit geldt evenzeer voor gebieden waar drinkwater wordt gewonnen.

Tenslotte kunnen er nog specifieke particuliere belangen spelen, die al of niet kunnen meewegen bij de vaststelling van een peilbesluit. Het al of niet meenemen van bepaalde aspecten en het al of niet uitvoeren van compenserende maatregelen bij effectuering van een peilbesluit zijn ook bepalend voor de kosten. Het kan daarom wenselijk zijn verschillende varianten uit te werken om

tot een gedragen ontwerp peilbesluit te komen en die aan de portefeuillehouders ter keuze voor te leggen.

Uiteindelijk gaat het erom dat een peilbesluit wordt afgeleverd waarin een peil is opgenomen dat op voldoende draagvlak kan rekenen. Eventueel benadeelde belangen kunnen al- of niet gecompenseerd worden. Dit zijn vooral bestuurlijke keuzes, die wel inzichtelijk moeten worden gemaakt.

Kernpunt van beleid: Conform afspraken in het NBW wordt GGOR toegepast bij de belangenafweging van functies, die ruimtelijk verdeeld zijn over het peilgebied. In het kader van het peilbesluit kunnen nog andere belangen of functies worden meegewogen, die een meer specifiek belang vertegenwoordigen en soms randvoorwaarden met zich meebrengen voor de peilstelling.

10. Peilbesluit en ruimtelijke ordening

Bij het opstellen van peilbesluiten worden we enerzijds geleid door de diverse belangen binnen het peilgebied, anderzijds speelt ook de maatschappelijke context en de ontwikkelingen daarin een belangrijke rol. Het waterschap kan daarbij zelf initiatiefnemer zijn voor uitwerking van plannen (bijvoorbeeld stedelijke waterplannen of gebiedsplannen). Ook worden er door derden soms grootschalige plannen (bijvoorbeeld landinrichtingsplannen) uitgewerkt met ruimtelijke consequenties, ook voor de peilstelling.

10.1 Peilbesluit in relatie tot andere programma's en opgaven (gebiedsplannen)

De peilbesluiten bij Hollandse Delta zijn veelal geclusterd in grotere gebiedsdelen (bijvoorbeeld bemalinggebieden), die meerdere afzonderlijke peilgebieden kunnen omvatten. Dit biedt de mogelijkheid om bij herziening van het peilbesluit de onderlinge relaties tussen de verschillende peilgebieden in samenhang te bezien en daarmee mogelijkheden te benutten om tot een betere inrichting en functioneren van het totale watersysteem te komen. Aangezien de procedures bij de herziening van de peilbesluiten een strak keurslijf vormen zijn de mogelijkheden voor studie ter verbetering van het watersysteem veelal beperkt. Gebiedsgericht werken is in het verleden een beproefde methode gebleken om tot verbeteringen van het watersysteem te komen. Voorbeelden zijn de stedelijke waterplannen in stedelijk gebied en de gebiedgerichte plannen, die in het kader van het Integraal Waterbeheerplan Zuid-Holland Zuid zijn uitgewerkt.

Ook bij Hollandse Delta wordt nog steeds gewerkt aan stedelijke waterplannen. Het gebiedsplan Putten (32) dat momenteel wordt uitgewerkt is een voorbeeld van een aanpak waarbij mogelijkheden worden uitgewerkt om de wateropgaven (NBW, KRW en het oplossen van knelpunten) met een integrale aanpak efficiënt aan te pakken. In de gebiedsplannen bestaat de mogelijkheid om ook te komen met verbetervoorstellen in de sfeer van ruimtelijke ordening. Het waterschap gaat daar zelf niet over maar kan in zo'n gebiedsplan samen met andere partijen optrekken. De ideeën, die in de stedelijke waterplannen en gebiedsplannen worden uitgewerkt, kunnen ook consequenties hebben voor de peilbesluiten. In dergelijke gevallen zijn de peilbesluiten volgend op de gebiedsplannen. Dit kan echter alleen als in de gebiedsplannen de gevolgen van de voorgestelde peilen al zijn onderzocht.

Kernpunt van beleid: Bij het vormgeven van peilbesluiten worden bij voorkeur grotere gebiedseenheden in één keer uitgewerkt, zodat de onderlinge samenhang van de verschillende peilgebieden kan worden meegenomen in de afweging.

10.2 Het peilbesluit als instrument voor advisering over ruimtelijke ordening

Combinatie van functies binnen een peilgebied geeft soms strijdige eisen aan het peil. Faciliteren van functies veroorzaakt in sommige gevallen ongewenste effecten in het peilgebied of daarbuiten. Dit heeft de provincie er zelfs toe gebracht in haar beleidskader peilbeheer Zuid-Holland (8) de benadering "functie volgt peil" als principe voor de ruimtelijke ordening te propageren³. Bij het vormgeven van peilbesluiten zal het waterschap het "functie volgt peil" principe echter niet overnemen. Het huidige grondgebruik blijft het vertrekpunt voor het peilbesluit. Ruimtelijke ordening is geen taak van het waterschap en een peilbesluit is geen instrument in de ruimtelijke ordening. Wel kan het waterschap de provincie adviseren bij ruimtelijke ordeningszaken. De analyse en afweging bij het peilbesluit is een middel om knelpunten en kansen in beeld te brengen. De GGOR methodiek, waarbij de facilitering (doelrealisatie) van functies wordt afgewogen, is daarbij een hulpmiddel om conflicterende belangen en effecten in beeld te brengen. De peilbesluit procedure krijgt daarmee ook een signaalfunctie naar het bevoegde gezag voor de ruimtelijke ordening. Vanzelfsprekend kan het waterschap via andere procedures (bijvoorbeeld structuurvisie, bestemmingsplan, watertoets, landinrichting of ILG) de ruimtelijke ordening ook direct of indirect beïnvloeden.

Kernpunt van beleid: Bij de analyse en afweging van het peilbesluit brengt Hollandse Delta, waar relevant, knelpunten en kansen tussen de ruimtelijke ordening van functies en het watersysteem in beeld. Geconstateerde kansen en knelpunten brengt Hollandse Delta actief onder de aandacht van de ruimtelijke ordenaar.

³ Dit principe heeft vooral betrekking op veenweidegebieden en speelt in het beheersgebied van Hollandse Delta niet of nauwelijks.

11. Procedures

Het bestuur van Hollandse Delta heeft in november 2006 een besluit genomen over de procedures van de peilbesluiten. Met het vervallen van de provinciale goedkeuringsbevoegdheid in de Waterwet vervalt ook het proces om deze goedkeuring te verkrijgen.

Er zijn nog drie procedures te weten:

- 1 procedure voor het opstellen van een nieuw peilbesluit*
- 2 procedure voor het handelen na vaststelling van een nieuw peilbesluit*
- 3 procedure voor een verlenging van de geldigheidsduur van een peilbesluit*

De procesbeschrijvingen voor deze processen zijn in deze nota in geringe mate aangepast om het proces weer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk en vervangen daarmee het eerder genomen besluit.

Zowel de ambtelijke voorbereiding als het bestuurlijk en maatschappelijk traject vragen om grote zorgvuldigheid, teneinde draagvlak voor het gevraagde besluit te verkrijgen. De procedure voor het opstellen van peilbesluiten is onderhevig aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel regelt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure onder andere via ter inzage legging van een voorgenomen besluit. Tegen het besluit kunnen door belanghebbenden zienswijzen worden ingebracht.

11.1 Procedure voor het opstellen van een nieuw peilbesluit

Uitgangspunt: Bij de voorbereiding en besluitvorming over een peilbesluit geldt het kader van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

11.1.1 Het opstellen van het ontwerp peilbesluit

Voordat met het opstellen van een concept peilbesluit wordt begonnen worden belanghebbenden benaderd om hun wensen kenbaar te maken. Basisgegevens worden geïnventariseerd en het GGOR wordt bepaald.

Door het toepassen van GGOR verandert de huidige procedure. In onderstaande figuur treft u een schema, waarin de huidige procedure wordt vergeleken met de nieuwe werkwijze.

Het concept peilbesluit wordt opgesteld en na goedkeuring door de portefeuillehouder toegezonden aan de te raadplegen instanties voor een eerste ambtelijke reactie. Dit kan eventueel nog worden gevolgd door een overleg. De leden van de Commissie Water worden geïnformeerd. Vanuit de conceptfase wordt toegewerkt naar het ontwerp peilbesluit.

De procedure tot het ontwerp is als volgt:

- a. eerste consultatie belanghebbenden (inventarisatie problemen/verbeter voorstellen) intern en extern;
- b. inventarisatie basisgegevens;
- c. opstellen OGOR en AGOR;
- d. afwegen tot GGOR;
- e. uitwerken varianten en in toelichting opnemen of direct een voorkeursvariant uitwerken met consequenties;
- f. opstellen concept peilbesluit met voorstel (eventueel met varianten);
- g. toezending aan instanties en belanghebbenden (wettelijke advisering);
- h. Commissie Water wordt geïnformeerd;
- i. reacties belanghebbenden worden verwerkt tot een ontwerp peilbesluit.

11.1.2 Het bestuurlijk traject

Het bestuurlijk traject vangt aan met de vaststelling van het ontwerp peilbesluit in het college van Dijkgraaf en Heemraden. Na vaststelling van het ontwerp wordt de Commissie Water geïnformeerd over het besluit van Dijkgraaf en Heemraden. Vervolgens start de verplichte inspraak met het gedurende zes weken analoog en digitaal ter visie leggen van de stukken. Hierbij wordt openbare bekendmaking gegeven dat de stukken gedurende zes weken ter visie liggen. Met de ter visie legging wordt de mogelijkheid geboden voor het indienen van bedenkingen en zienswijzen. De zienswijzen worden in beschouwing genomen en in een nota van beantwoording wordt uiteengezet of de zienswijze tot een aanpassing van het peilbesluit leidt. Het ontwerp kan al of niet worden aangepast op basis van de ingediende zienswijzen.

Het college van Dijkgraaf en Heemraden legt het ontwerp peilbesluit definitief vast voor besluitvorming in de Verenigde Vergadering. De Commissie Water wordt hierbij geconsulteerd ten bate van de besluitvorming. De vaststellingsprocedure eindigt met de vaststelling van het peilbesluit door de Verenigde Vergadering. Tegen het besluit staat voor belanghebbenden wel direct de mogelijkheid van beroep open bij de bestuursrechter.

Na bestuurlijke vaststelling volgt het ambtelijk traject ter effectuering van het peilbesluit.

Bestuurlijke procedure

- a vaststelling ontwerp peilbesluit in college van Dijkgraaf en Heemraden;
- b openbare ter inzage legging/communicatie;
- c indienen van zienswijzen door belanghebbenden;
- d wegen en in concept beantwoorden zienswijzen;
- e definitief voorstel wordt door Dijkgraaf en Heemraden aangeboden voor consultering in Commissie Water en vaststelling in Verenigde Vergadering;
- f Commissie Water wordt geconsulteerd;
- g peilbesluit wordt vastgesteld door Verenigde Vergadering;
- h definitieve beantwoording;
- i termijn van beroep (zes weken).

11.2 Procedure effectuering peilbesluit

Na vaststelling van het peilbesluit door de Verenigde Vergadering worden degenen, die een zienswijze hebben ingediend op het peilbesluit, rechtstreeks in kennis gesteld van het besluit. Het besluit van de Verenigde Vergadering wordt tevens gepubliceerd op de website van het waterschap, in de digitale nieuwsbrief en in een of meer huis aan huis bladen. Een eventuele beroepsprocedure, die binnen zes weken dient te zijn aangevraagd, wordt afgewacht.

Afwijkende peilen worden in het peilbesluit opgenomen of de vergunning voor de peilafwijking wordt opgeheven na voorafgaande kennisgeving.

Maatregelen, die nodig zijn voor de effectuering van het nieuwe peilbesluit, worden verankerd in de beleidscyclus van kadernota en programmabegroting en daarna uitgevoerd.

Tenslotte gaat het nieuwe peilbesluit direct in. Effectuering is afhankelijk van de beschrijving in de toelichting en de uitvoering van de maatregelen. Na uitvoering van de maatregelen kan het streefpeil worden ingesteld en gehandhaafd door de peilbeheerder.

Kernpunt van beleid: De voorbereiding van peilbesluiten verloopt volgens de hier beschreven stappen. Met in acht name van de daarvoor geldende termijnen kunnen zienswijzen worden ingediend en kan beroep worden ingesteld tegen de besluitvorming. In geval van schade kan een beroep worden gedaan op de verordening nadeelcompensatieregeling.

11.3 Procedure verlengen geldigheidsduur peilbesluit

Alvorens de geldigheidsdatum van een peilbesluit verloopt kan door het algemeen bestuur éénmalig een verlenging worden aangevraagd voor de duur van maximaal 5 jaar. Hiervoor wordt de volgende procedure doorlopen:

Procedure verlenging peilbesluit

- a. eerste beslissing tot verlenging wordt in overleg met portefeuillehouder genomen;
- b. het college van Dijkgraaf en Heemraden besluit tot doorgeleiding van het concept voorstel tot verlenging naar de Verenigde Vergadering;
- c. de Verenigde Vergadering besluit tot het aanvragen van verlenging van een peilbesluit;
- d. bij gedeputeerde Staten wordt goedkeuring voor verlenging aangevraagd;
- e. indien nodig wordt bezwaar gemaakt op eventuele weigering verlenging;
- f. de verleende verlenging wordt openbaar gemaakt .

12. Schadeafwikkeling bij peilverandering

Het kan voorkomen dat na vaststelling van een peilbesluit of na effectuering ervan benadeelden van mening zijn recht te hebben op een vergoeding van te verwachten of ontstane schade ten gevolge van het peilbesluit.

Uitgangspunt: Hollandse Delta gaat zorgvuldig om met verzoeken tot schadevergoeding.

Conform artikel 7.14 lid 1 van de Waterwet (3) wordt aan degene, die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

Het verzoek tot vergoeding van de schade bevat een motivering, alsmede een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde schadevergoeding. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de inrichting, indiening en motivering van een verzoek tot schadevergoeding (art.7.14, lid 2).

Het verzoek tot vergoeding van schade moet binnen vijf jaren zijn ingediend vanaf het moment dat de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, doch in elk geval na verloop van 20 jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis (art. 7.14, lid 3).

Het besluit inzake de toekenning van de vergoeding wordt conform art. 7.14, lid 4 genomen bij afzonderlijke beschikking.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, onverminderd artikel 7.15, nadere regels worden gesteld met betrekking tot de schade, die krachtens het eerste lid voor vergoeding in aanmerking komt (art.7.14,lid5). Voor wat betreft het eventueel vervangen van drainage geldt dat rekening kan worden gehouden met de afschrijftermijn van de drainage.

In de Keur van waterschap Hollandse Delta(27) is voor wat betreft het watersysteem niets opgenomen over nadeelcompensatie en schade. Hollandse Delta heeft wel een Verordening nadeelcompensatie (32) uitgewerkt en bestuurlijk vastgesteld. Ook is er een adviescommissie benoemd. Tegen het al of niet instemmen met nadeelcompensatie is conform de Awb bezwaar en beroep mogelijk.

Bovengenoemde wettelijke regeling is wel enigszins omslachtig. Het verdient aanbeveling om in geval van peilwijziging tevoren met belanghebbenden te overleggen hoe de maatregelen en de effectuering van het peilbesluit het best kan worden vormgegeven en hoe eventuele schade het best beperkt en in der minne kan worden geregeld.

Kernpunt van beleid: Schadeafwikkeling bij peilverandering verloopt via de Verordening nadeelcompensatie van waterschap Hollandse Delta of wordt van tevoren met betrokkenen goed geregeld.

13. Communicatie

Op weg naar erkenning als professionele waterautoriteit is het van belang dat het waterschap laat zien wat het doet. Hierbij hoort ook dat duidelijk wordt aangegeven wat wel en niet van het waterschap kan worden verwacht. Dit wordt duidelijk met communicatie.

13.1 Het nut van een goede communicatie

Uitgangspunt : Hollandse Delta communiceert op een open en transparante wijze over het peilbeheer.

Als professionele waterautoriteit wil Hollandse Delta op een open en transparante wijze communiceren met zijn inwoners/belastingbetalers en collega overheden. Communicatie betreft zowel het algemene beleid van het waterschap als specifieke communicatie over het peilbesluit. Een goede communicatie bij het opstellen van peilbesluiten kan het aantal zienswijzen bij inspraak beperken, zodat de peilbesluiten soepel kunnen worden herzien. Communicatie over het beleid is nuttig om te voorkomen dat de ingelanden verwachtingen hebben van het waterschap, die niet waar gemaakt kunnen worden. Eerlijke voorlichting over wat we wel en niet te bieden hebben en hoe we met verschillende belangen omgaan, kan de beeldvorming van het waterschap als waterautoriteit versterken. Hierbij hoort ook dat we laten zien dat we doen wat we zeggen te doen. De communicatiestrategie zal verder worden uitgewerkt.

Kernpunt van beleid: Waterschap Hollandse Delta communiceert open en transparant over peilbeheer en zal daartoe na vaststelling van deze nota de communicatiestrategie verder uitwerken.

13.2 Communicatie over peilbesluiten

De wijze van vaststellen van de peilbesluiten, conform de nota vergroot de transparantie en daarmee de communicatiemogelijkheden met het bestuur en de ingelanden. In de procedure voor het herzien van bestaande of het opstellen van nieuwe peilbesluiten zijn verschillende momenten van communicatie opgenomen.

Voor externe communicatie worden vroeg in het traject inloopavonden georganiseerd om de wensen van de ingelanden te inventariseren en om voornemens van het waterschap in een vroeg stadium te delen om het draagvlak te vergroten. Na bestuurlijke vaststelling van het ontwerp peilbesluit gaat dit ter visie en kunnen zienswijzen worden ingediend. Deze zienswijzen kunnen al dan niet leiden tot aanpassing van de peilvoorstellen. Wat met de zienswijzen is gedaan wordt ook aan de indieners van de zienswijzen gemeld. Informatie over de concept- en vastgestelde peilbesluiten is publiekelijk toegankelijk via de website van WSHD.

Verantwoording en communicatie over de mate waarin peilbesluiten in de praktijk zijn nageleefd vindt plaats in de watersysteemrapportage.

Bij een calamiteit verloopt de communicatie volgens het Crisis Communicatieplan (11).

GEBRUIKTE LITERATUUR

- (1) Hollandse Delta, 2009; Waterbeheerplan 2009-2015.
- (2) Ministerie van Justitie, 1992; Algemene Wet bestuursrecht.
- (3) Ministerie van Justitie, 2009; Waterwet. Staatsblad 2009,107. In werking getreden 22 december 2009.
- (4) Provincie Zuid-Holland, 2009; Waterverordening Zuid-Holland. Provinciaal blad 2009,nr 79.
- (5) Provincie Zuid-Holland, 2009; Provinciaal Waterplan 2010-2015.
- (6) Alterra, 2009; Landelijk Grondgebruik Nederland; Bestandsversie 6. Uitgave Wageningen University en Research Centre.
- (7) Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie; Basisregistratie percelen. Actueel bestand met gegevens over het grondgebruik in Nederland.
- (8) Nationaal Bestuursakkoord Water, 2001; akkoord over het waterbeleid tussen Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- (9) Provincie Zuid-Holland, 1998; Nota Uitwerking Peilbeheer.
- (10) Provincie Zuid-Holland, 2008; Beleidskader peilbeheer Zuid-Holland.
- (11) Waterschap Hollandse Delta, 2010; Crisis Communicatieplan.
- (12) Waterschap Hollandse Delta, 2011; Concept nota: "Toepassing Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) in het beheersgebied van Hollandse Delta". In voorbereiding.
- (13) Royal Haskoning, 2011; Rapport: "Uitwerking GGOR-landbouw Hollandse Delta". Rapportage in opdracht van Hollandse Delta, rapport no. PV6893aO.
- (14) Hollandse Delta, 2009; Calamiteitenplan.
- (15) Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2006; Inwerkingtreding besluit Europese Richtlijn Strategische Milieubeoordeling (SMB). Staatsblad 2006,388.
- (16) Ministerie van Justitie, 1979; Wet milieubeheer.
- (17) E.E.G., 1992; Europese Habitatrichtlijn. E.E.G richtlijn no. 43.
- (18) Ministerie van justitie, 1994; Besluit MER. Besluit van 4 juli 1994, houdende uitvoering van het hoofdstuk Milieu- effectrapportage van de Wet milieubeheer.
- (19) Europese Commissie, 2000; Europese Kaderrichtlijn Water; Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Europese Commissie, Pb EG L 327.
- (20) Europese Commissie, 2006;De Europese Zwemwaterrichtlijn 2006/7/EG. Deze richtlijn stelt bepalingen vast voor: a) de controle en de indeling van de zwemwaterkwaliteit; b) het beheer van de zwemwaterkwaliteit.
- (21) Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2009; Nationaal Waterplan 2009-2015.
- (22) Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2006; Nota Ruimte.
- (23) Provincie Zuid-Holland, 2011; Visie op Zuid-Holland. Provinciale structuurvisie. Deze visie vervangt de streekplannen.
- (24) Provincie Zuid-Holland, 2011; Verordening ruimte.
- (25) Provincie Zuid-Holland, 2011; Uitvoeringsagenda structuurvisie, 2010-2020.
- (26) Ministerie van Justitie, 1962; Wet op de ruimtelijke ordening.
- (27) Waterschap Hollandse Delta, 2009; Keur van waterschap Hollandse Delta.
- (28) Provincie Zuid-Holland, 1999; Nota Compensatie van schade aan natuur en landschap.
- (29) Ministerie van Justitie,1998; Flora en faunawet.
- (30) Ministerie van Justitie,1998; Natuurbeschermingswet.
- (31) Waterschap Hollandse Delta, 2009; Legger van oppervlaktewaterlichamen en kunstwerken.
- (32) Waterschap Hollandse Delta, 2008; Verordening nadeelcompensatie waterschap Hollandse Delta.
- (33) Waterschap Hollandse Delta, 2012; Uitvoeringprogramma Waterbeheerplan.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. Begeleidingsgroep nota peilbeheer

Aan de totstandkoming van deze nota hebben diverse personen van verschillende afdelingen een bijdrage geleverd. De interne begeleidingsgroep bestond uit de volgende personen:

Begeleidingsgroep uitwerking peilbeheer:

Plannen en Regie	Hans Boeyen (trekker;ecologie/ waterkwaliteit/ GGOR); Eli Stoutjesdijk (coördinator peilbesluiten); Janneke van Gorsel (coördinator peilbesluiten); Leo Apon (waterkwaliteit); Jeroen Willemsen (waterkwantiteit;hydrologie).
Beheer:	Arjen Vonk (technisch beheer); Rembrandt Redelijkheid (peilbeheer); Jeannette Gerkens/Maurice Hamels (peilregistratie); Robert Leijdekker (beheersaspecten; flora en faunawet)
Data en advies:	Harold de Ruiter (rapportage peilbeheer); Rob Bovelander (gegevens voor peilbesluiten); Janneke van Herreveld-Brand (hydrologie); Hanneke Maandag (advisering peilbesluiten).
Vergunningen:	Elbert van Wijk/ Ingmar de Baat (vergunningverlening);); Ries Westerlaken (vergunningverlening beleidsregels).
Bestuurlijk Juridische zaken:	Arie van Asperen waterkwantiteit/grondwater/GGOR/archeologie en cultuurhistorie; Joyce Troost /Gert-Jan Borst
Zuiveringsbeheer:	Pieter van Dongen(agenda lid)
Communicatie:	Ingrid van Gelderen

BIJLAGE 2. Inzet waterschap bij de watertoets

Hollandse Delta benut de watertoets als instrument om verslechtering van het watersysteem door ruimtelijke ordeningsprojecten te voorkomen en om waar mogelijk het systeem te verbeteren.

De watertoets is wettelijk vastgelegd in het Besluit Ruimtelijke Ordening, een uitvoeringsbesluit onder de Wet ruimtelijke ordening.

Indien projecten voor ruimtelijke ordening worden uitgevoerd moet het waterschap geraadpleegd worden voor het uitvoeren van een watertoets proces. Dit is bijzonder van belang indien de functie van een gebied wijzigt.

Het waterschap beheert het watersysteem en tracht daarbij met zijn advies in het kader van de watertoets te bereiken dat de aan- en afvoer van water soepel verloopt en dat het water fysisch-chemisch en ecologisch goed van kwaliteit is en er geen problemen ontstaan met wateroverlast of wateronderlast.

Een van de taken van het waterschap is het beheer van het oppervlaktewaterpeil. Een goed peilbeheer is een middel om de bovenstaande gewenste situatie te faciliteren. Bij de keuze van het oppervlaktewaterpeil en het peilregime laten we ons in eerste instantie leiden door de gebruiksfunctie van het gebied. Daarnaast houden we rekening met andere belangen in het betreffende gebied.

Alvorens tot een peilbesluit te komen worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om hun wensen kenbaar te maken. Indien hieraan tegemoet kan worden gekomen zonder het algemeen of waterschapsbelang te schaden zal het waterschap de wensen proberen te honoreren.

In de advisering voor de watertoets spelen een aantal uitgangspunten een rol:

- in zetting gevoelige gebieden streeft het waterschap naar vertragen van de maaiveldddaling door het zo hoog mogelijk instellen van het waterpeil;
- het waterschap probeert zoveel mogelijk om versnippering van peilgebieden te voorkomen
- waar mogelijk en wenselijk streeft het waterschap naar het zoveel mogelijk vasthouden van het gebiedseigen water. Waar mogelijk (voorbeeld geïsoleerde wateren) wordt hiertoe een zo natuurlijk mogelijk flexibel peilregime gehanteerd.
- het systeem moet robuust genoeg zijn om hevige neerslag (< normering NBW) binnen het peilgebied te kunnen opvangen alvorens het geleidelijk af te voeren op het naburig peilgebied.

Bij de advisering voor de watertoets in nieuw aan te leggen stedelijk gebied hanteert het waterschap sommige uitgangspunten als randvoorwaarde bij het tot stand komen van een nieuw peilbesluit.

- er vindt altijd vooraf overleg plaats tussen gemeente en waterschap;
- soms wordt vooraf rechtstreeks overlegd met de projectontwikkelaar maar de gemeente gaat formeel over het bestemmingsplan;
- bij de peilstelling wordt rekening gehouden met het risico op te hoge of te lage grondwaterstanden. Het in te stellen waterpeil mag niet leiden tot problemen met de grondwaterstand;
- gebieden die al een hoge grondwaterstand hebben moeten voor de nieuwbouw worden opgehoogd en/of gedraineerd worden. Slooppeil en drainage moeten op elkaar zijn afgestemd.
- in gebieden waar op langere termijn sprake kan zijn van aanzienlijke bodemdaling moeten vooraf maatregelen worden genomen om wateroverlast problemen in de toekomstige situatie te voorkomen.

Bij de toepassing van bovenstaande uitgangspunten moeten we er wel rekening mee houden dat de relatie tussen grondwater en oude bebouwing vaak zeer complex is. We mogen daarbij niet een probleem oplossen en daardoor een ander probleem creëren.

BIJLAGE 3. Gebieden waarvoor peilbesluiten moeten worden opgesteld.

AANWIJZING GEBIEDEN MET VERPLICHTE PEILBESLUITEN

Waterschap Hollandse Delta

Gedeelte Goeree Overflakkee

Legenda

-  Gebied met verplichting peilbesluiten
-  Gebied zonder verplichting peilbesluiten

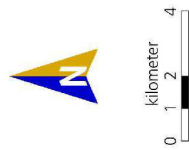
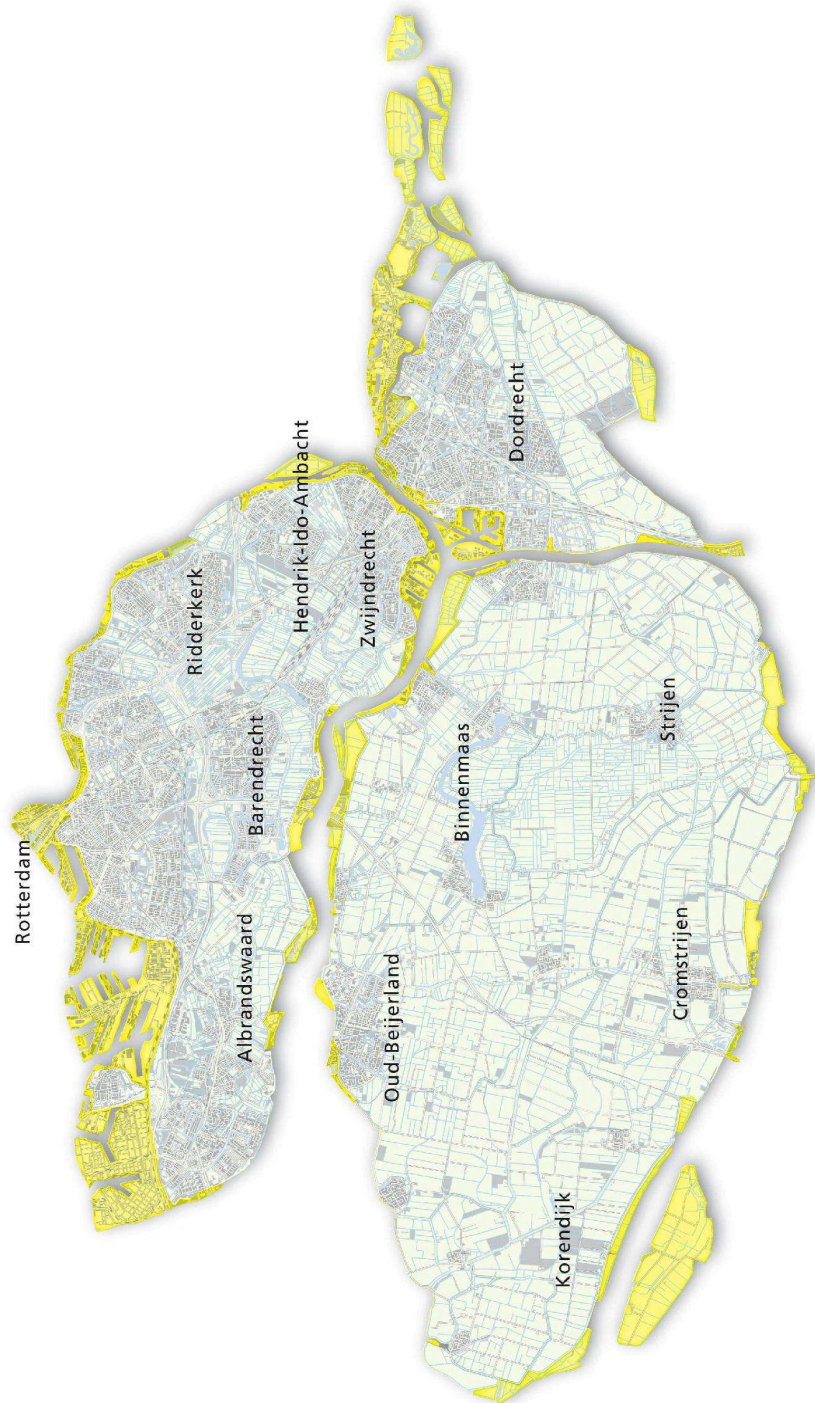


provincie **HOLLAND**
ZUID

AANWIJZING GEBIEDEN MET VERPLICHTE PEILBESLUITEN
Waterschap Hollandse Delta
Gedeelte Hoeksche Waard, IJsselmonde en Eiland van Dordrecht

Legenda

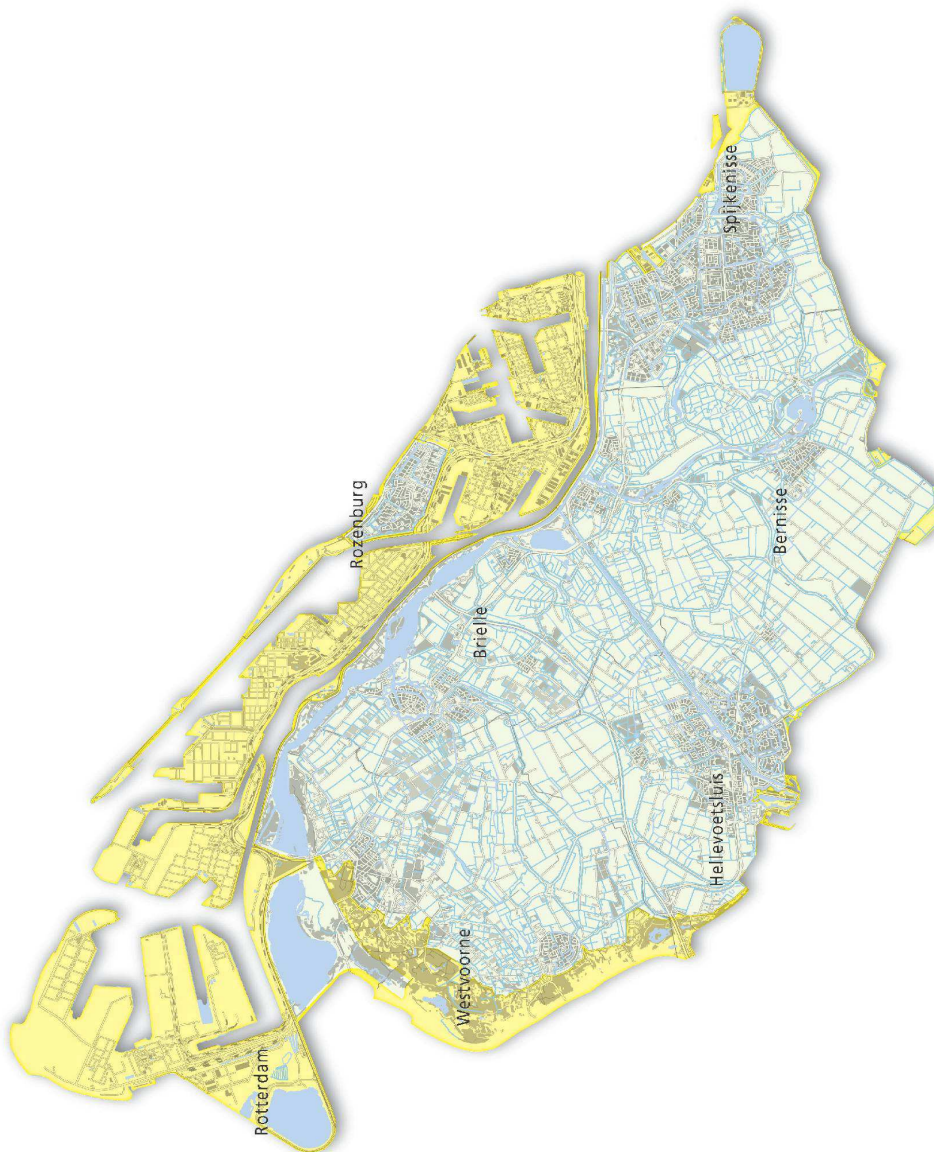
- Gebied met verplichting peilbesluiten
- Gebied zonder verplichting peilbesluiten



provincie **HOLLAND**
ZUID

Legenda

- Gebied met verplichting peilbesluiten
- Gebied zonder verplichting peilbesluiten



AANWIJZING GEBIEDEN MET VERPLICHT PEILBESLUITEN

Waterschap Hollandse Delta
Gedeelte Voorne-Putten en Rozenburg



provincie **HOLLAND**
ZUID

© 08_1152/14

BIJLAGE 4. Definities in het peilbeheer bij Hollandse Delta.

Definities algemeen.

Definitie 1 peilbesluit:

Een peilbesluit is een juridisch document waarin het waterschap voor een bepaald gebied de te handhaven oppervlaktewaterpeilen vastlegt.

Definitie 2 Peilafwijking:

Een pijlafwijking is een deel van een peilvak, waarin het waterpeil op een ander niveau wordt gehandhaafd dan in de rest van het peilvak. Een peilafwijking wordt niet beheerd door het waterschap en is per vergunning gelegaliseerd. In principe gaat het om één gebruiker.

Definitie 3 Beheersmarge:

De beheersmarge is de mate waarin ten behoeve van het operationele beheer in normale omstandigheden tijdelijk van het streefpeil in het peilbesluit mag worden afgeweken.

Definitie 4 Bandbreedte:

De term bandbreedte is van toepassing op peilbesluiten met een flexibel streefpeil. De bandbreedte bestaat uit de ruimte tussen maximum streefpeil en minimum streefpeil. Daarbinnen mag in een peilbesluit met flexibel peil het streefpeil variëren.

Definities voor de toepassing van de systematiek van het gewenst grond en oppervlaktewaterregime.

Definitie 6 AGOR:

AGOR staat voor Actueel Grund en Oppervlaktewater Regime ofwel de huidige situatie. De betekenis van het huidige waterpeil wordt per functie uitgewerkt.

Definitie 7 OGOR:

OGOR staat voor Optimaal Grund en Oppervlaktewater Regime ofwel de optimale situatie. Per functie worden de eisen voor een optimale situatie in beeld gebracht.

Definitie 8 GGOR:

GGOR staat voor Gewenst Grund en Oppervlaktewater Regime ofwel de gewenste situatie. Dit is het best mogelijk technisch compromis in waterpeil tussen de verschillende functies.

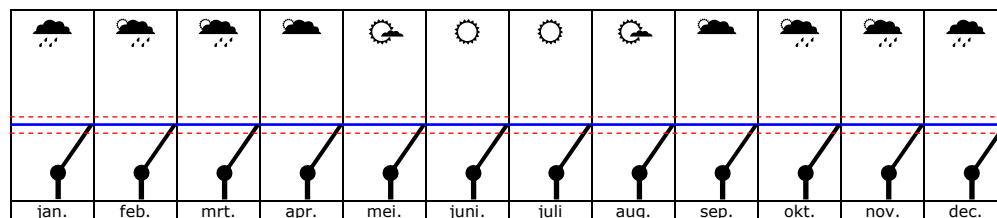
Definities voor verschillende typen peilbeheer.

Legenda bij de grafieken

	het betreffende waterpeil
	ander waterpeil
	de beheersmarge
	fictief normale weersomstandigheden
	fictief daadwerkelijke of te verwachten weersomstandigheden
	regelbare stuw
	vaste stuw

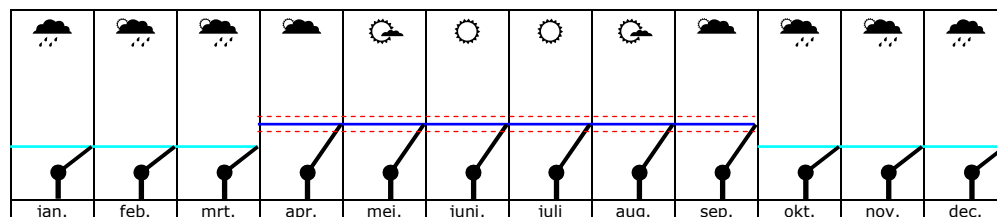
Definitie 9 vast peil:

Bij een vast peil is er sprake van één streefpeil dat gedurende het hele jaar wordt gehanteerd. Het waterpeil wordt actief beheerd en wordt op niveau gehouden door wateraanvoer vanuit een hoger gelegen peilgebied (middels stuw of inlaat) of via een lager gelegen peilgebied met een pomp. Het vaste peil mag in normale omstandigheden niet meer fluctueren dan binnen de gestelde beheersmarges mogelijk is (veelal 10 cm. in zowel positieve als negatieve zin t.o.v. het gestelde peil).



Definitie 10 Zomer en winterpeil:

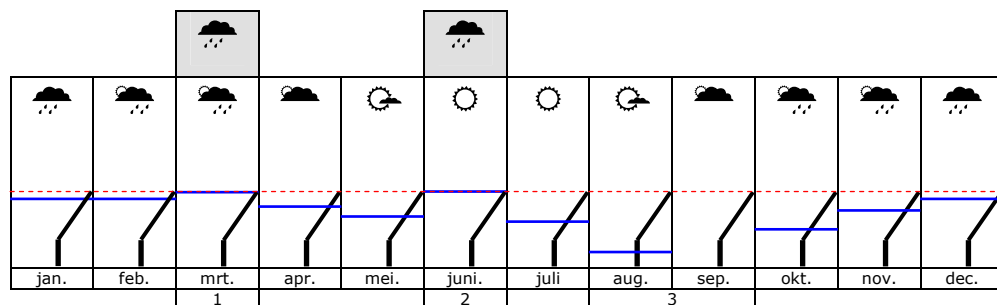
In ongeveer een derde van de peilgebieden bij Hollandse Delta is er sprake van een verschillend vast peil in de zomer en winterperiode. Argumenten voor deze verschillen zijn de extra beschikbaarheid van beregeningswater voor de landbouw in de zomer bij een hoger peil. Meer waterdiepte voor ecologische ontwikkeling in het groeiseizoen bij een hoger zomerpeil. Een lager winterpeil geeft een zekere buffer tegen hevige neerslag. Een lager zomerpeil kan ook voorkomen met name in natuurgebieden om te voorkomen dat gebiedsvreemd water moet worden ingelaten.



Het zomerpeil en winterpeil worden actief beheerd en worden op niveau gebracht door wateraanvoer vanuit een bovenstrooms peilgebied (middels stuw of inlaat) of via een pomp. Aan het einde van de gestelde periode worden de afwijkende zomer of winterpeilen middels stuw of pomp weer teruggebracht naar de normale situatie. In zowel zomer als wintersituatie is er sprake van een vast streefpeil met een marge voor afwijking van + of - 10 cm.

Definitie 11 natuurlijk peil:

Natuurlijk peilbeheer wil zeggen dat er geen peilbeheer wordt toegepast. De waterstanden fluctueren met de hoeveelheid neerslag en de verdamping. Dit kan er toe leiden dat wateren periodiek droogvallen en oevers inunderen. Als voorbeeld kunnen de duinplassen genoemd worden. Indien inundatie van oevers ongewenst is kan aan het natuurlijk peilbeheer via een stuw en een afvoerende watergang een bovengrens worden gesteld.



- 1: Bovengrens wordt overschreden door extra neerslag. De extra neerslag wordt afgevoerd via de vaste stuw.
- 2: Bovengrens wordt overschreden door extra neerslag. De extra neerslag wordt afgevoerd via de vaste stuw.

BIJLAGE 5. Normering NBW opgave en eigen aanvullende criteria

Wettelijke normen

De normen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn overgenomen en aangevuld in de Waterverordening Zuid-Holland 2009. Zij geven per type grondgebruik aan welke bescherming tegen inundatie vanuit oppervlaktewater minimaal noodzakelijk is.

Werknormen Waterverordening Zuid-Holland (aangepast t.o.v. NBW)

Grondgebruik	basis werk criterium NBW-Actueel	Maaiveldcriterium
Buiten bebouwde kom		
Grasland	1:10 jaar	5 procent laagste maaiveld
Akkerbouw	1:25 jaar	1 procent laagste maaiveld
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1:50 jaar	1 procent laagste maaiveld
Glastuinbouw	1:50 jaar	1 procent laagste maaiveld
Binnen bebouwde kom		
Bebouwd gebied	1:100 jaar	0 procent
Overig gebied	1:10 jaar	5 procent laagste maaiveld
Glastuinbouw	1:50 jaar	1 procent laagste maaiveld
Opmerking: deze normen zijn uitgedrukt in de kans dat het peil van het oppervlaktewater het niveau van het maaiveld overschrijdt ('kans op inundatie vanuit oppervlaktewater').		

Met bovenstaande normen wordt rekening gehouden bij het opstellen van het peilbesluit. Voor het invullen van de stedelijke wateropgave die soms erg moeilijk te realiseren is, is de tijdshorizon van realisatie verschoven van 2015 naar 2027. In het UWBP is de termijn van realisatie in het landelijk gebied verschoven van 2015 naar 2017.

Veiligheidsniveau plus Hollandse Delta

Omdat er in de praktijk al eerder schade kan ontstaan, toetst Hollandse Delta het watersysteem ook aan aanvullende criteria. Getoetst wordt hierbij of het oppervlaktewater niet te vaak stijgt tot het niveau van halve drooglegging (drooglegging is de afstand tussen gangbaar waterpeil en het maaiveld). Deze aanvullende eisen zijn opgenomen in hoofdstuk 4 doelstellingen van het waterbeheerplan en samengevat in onderstaande tabel.

Tabel ...: Aanvullende criteria Hollandse Delta

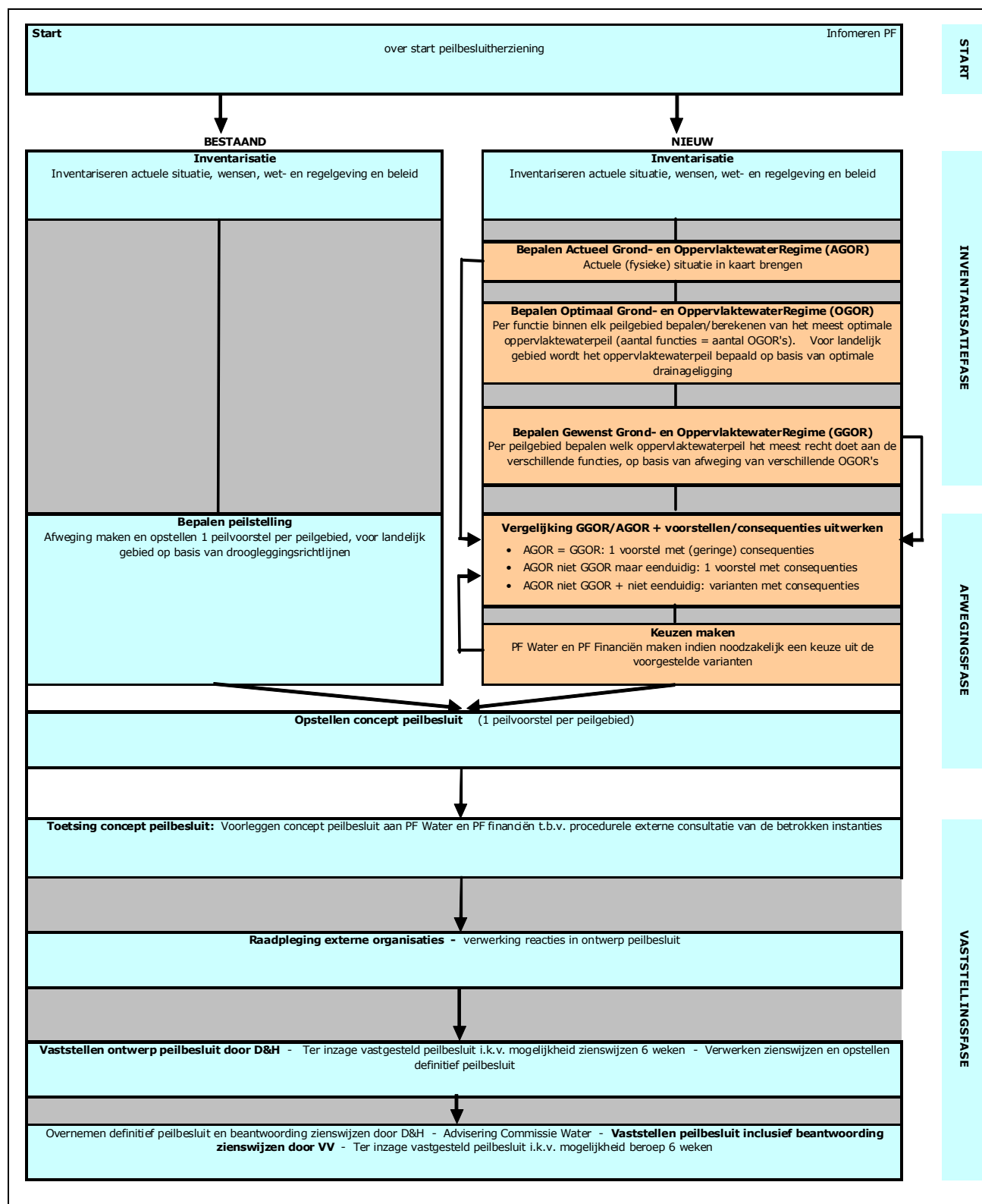
Grondgebruik	basis werk criterium aanvullende norm	Maaiveldcriterium
Grasland	1:5 jaar	Halve drooglegging
Akkerbouw	1:15 jaar	Halve drooglegging
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1:25 jaar	Halve drooglegging
Glastuinbouw	1:25 jaar	Halve drooglegging
Bebouwd gebied	1:2 jaar	Laagste overstort maar minstens 0,25 m boven streefpeil
Opmerking: Halve drooglegging op basis van een gemiddelde van 10% van het laagste maaiveld		

Voor alle peilgebieden is in de periode 2004-2006 getoetst of deze voldoen aan zowel de NBW als de aanvullende eisen. Hierbij is gebruik gemaakt van klimaatscenario's van het KNMI (huidig klimaat en middenscenario 2050). Het overzicht wordt steeds bijgesteld op de actuele situatie en bijgevoegd in de toelichting bij het peilbesluit.

Ook de aanvullende eisen om op termijn een veiligheidsniveau plus te creëren worden in de afweging bij het peilbesluit betrokken.

BIJLAGE 6. Procesbeschrijving voor het vaststellen van peilbesluiten.

Schematisatie van het oude en het nieuwe proces voor het opstellen en vaststellen van een peilbesluit.



BIJLAGE 7. Criteria voor handhaven/opheffen/opnieuw toestaan van peilafwijkingen.

In het waterbeheerplan van Hollandse Delta is voor deze criteria aansluiting gezocht bij het oude NUP van de provincie Zuid-Holland (provincie Zuid-Holland 1998).

In algemene lijn wordt erop ingezet om afwijkingen zoveel mogelijk te voorkomen. Indien het particulier belang echter te veel wordt geschaad dan kan het waterschap niet anders dan toch een afwijking van het peil toestaan. Overleg met de aanvragende partij is hierbij cruciaal waarbij goed gekeken wordt naar de urgentie van de gewenste peilafwijking. Er wordt bekeken of er echt geen andere waterhuishoudkundige oplossingen mogelijk zijn en of de functie in het gebied überhaupt door het waterschap ondersteund moet worden. Een akkerbouwperceel in een laaggelegen veenweidegebied is ook vanuit planologisch perspectief ongewenst. Of de afwijking wordt vergund is afhankelijk van een groot aantal overwegingen, die zijn samen te vatten als "beheerder oordeel". De criteria moeten wel voor iedereen gelijk, helder en toepasbaar zijn. Uitwerking dient uiteindelijk te worden vastgelegd in een beleidsregel.

In de eerste plaats moet worden geïnventariseerd of er belangen zijn die zwaarder wegen dan het belang waarop de peilafwijking zich richt. In dit kader dient nagegaan te worden of de peilafwijking en de daarbij te maken voorzieningen zich verdraagt met:

- a De belangen van de ruimtelijke ordening
- b De belangen van natuur, landschap en milieu
- c De vrees voor verbodsbekrachtiging van het waterbeheer en daardoor minder functioneren van het watersysteem
- d Een meer dan gemiddelde versnelling van de maaiveldafval
- e De onomkeerbaarheid van het proces van versnelde bodemdaling
- f Het toenemen van kwel en verzilting dan wel wegzijging in het betrokken gebiedsdeel
- g Bemoeilijking van doorspoeling van peilgebieden met het oog op de waterkwaliteit
- h Het optreden van mogelijke schade aan gebouwen
- i De ondersteuning door Hollandse Delta voor een sterk afwijkend grondgebruik van de omgeving.

Indien het beheerder oordeel op basis van bovengenoemde overwegingen positief uitvalt kan in de volgende gevallen een peilafwijking worden toegestaan;

- a indien de gemiddelde hoogteligging van het maaiveld in een bepaald gedeelte van een peilgebied in opvallende mate afwijkt van de gemiddelde hoogteligging van het omringende gebied en bovendien te gering van oppervlakte is om een apart peilgebied te vormen (verschil in gemiddelde hoogteligging tussen 10 en 40 cm);
- b indien het grondgebruik in een bepaald gedeelte van een peilgebied in opvallende mate afwijkt van het grondgebruik in het omringende gebied en bovendien te gering van oppervlakte is om een apart peilgebied te vormen (grondgebruik vraagt om drooglegging die tussen 20 en 40 cm afwijkt).

Bovengenoemde criteria worden zowel gehanteerd bij aanvragen van nieuwe peilafwijkingen als voor de toetsing van bestaande peilafwijkingen. Waar bestaande peilafwijkingen niet aan de criteria voldoen zouden de bestaande vergunningen in principe moeten worden ingetrokken. Hierbij kan sprake zijn van een verplichting tot het vergoeden van nadeelcompensatie.

Bij nieuwe aanvragen geldt wel dat er zeer kritisch gekeken wordt naar het type grondgebruik in relatie tot het type grondgebruik in het gehele peilgebied.

