Waterschap Noorderzijlvest

Beleid peilbeheer en peilbesluiten

mei 2018

INHOUD

Deel A. ALGEMEEN 5

1. Inleiding 5

1.1. Aanleiding 6

1.2. Doel en uitgangspunt 7

1.3. Status van dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten 7

1.4. Voor wie is dit beleidsdocument bedoeld? 7

1.5. Leeswijzer 8

2. Beleids- en overige kaders 9

2.1. Europese en Nationale kaders 9

2.1.1. Europese kaderrichtlijn water 9

2.1.2. Zwemwaterrichtlijn 9

2.1.3. Verdrag van Malta - Archeologisch erfgoed 10

2.1.4. Waterwet 10

2.1.5. Wet Natuurbescherming 11

2.1.6. Natuurnetwerk Nederland & Natura 2000 12

2.1.7. Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportge 12

2.1.8. Nationaal Bestuursakkoord Water 13

2.1.9. Omgevingswet 13

2.2. Provinciaal beleid 14

2.2.1. Provincie Groningen 14

2.2.2. Provincie Drenthe 14

2.2.3. Provincie Fryslân 15

2.3. Waterschapsbeleid 16

2.3.1. Waterbeheerprogramma 2016-2021 16

2.3.2. Keur 16

2.3.3. Beleidsrapport Toetsing onderbemalingen 16

2.3.4. Nadeelcompensatieverordening 17

2.3.5. Beleidsnotitie Ruimte en water 17

2.4. Gemeentelijk beleid 18

Deel B. PEILBEHEER 19

3. Visie 19

3.1. Peilbesluiten voor en met de omgeving 19

3.2. Duurzaam peilbeheer 19

3.3. Klimaatverandering 20

3.4. Peilbeheer bebouwde gebieden 20

3.5. Peilbeheer bodemdalingsgebied 21

3.5.1. Monitoring peilen in bodemdalingsgebied 21

3.5.1.1. Het NAP en het waterbeheer 21

3.5.1.2. Hoogtebouten van het Waterschap 21

3.5.1.3. Bodemdaling en NAP gegevens 21

3.6. Peilbeheer, waterkwaliteit en ecologie 22

3.7. Buitengewone omstandigheden 22

3.8. Anticiperen op vorst 23

3.9. Automatisering 23

Deel C. PEILBESLUITEN 24

4. Opstellen en herziening van peilbesluiten 24

4.1. Wat is een peilbesluit? 24

4.2. Aanleiding tot het nemen van een peilbesluit 25

4.3. Afweging 26

4.3.1. Belangen en maatregelen overwegen 26

4.3.2. Effecten van eventuele peilwijziging 27

4.3.3. Verschillende vormen van peilbeheer 27

4.3.4. Peilbeheer door derden 28

4.3.5. Scheiden of samenvoegen peilvakken van het waterschap 29
4.4. Gegevens voor de onderbouwing van het peilbesluit 30
4.4.1. Basisgegevens over de huidige situatie 30
4.4.1.1. Het gebied/de waterstaatkundige eenheid 30
4.4.1.2. De bodemgesteldheid 31
4.4.1.3. De hoogteligging van het maaiveld 31
4.4.1.4. Grondgebruik 31
4.4.1.5. Aanvullende gegevens 32
4.4.2. Interactie tussen peil en grondwater 33
4.4.2.1. GGOR 33
4.4.2.2. Rapportage grondwatereffecten in het peilbesluit 34
4.4.3. Afvoer en berging onder normale omstandigheden 34
4.4.3.1. Maatgevende afvoer 35
4.4.3.2. Watersysteemmodellering 35
4.4.4. Veen 36
4.4.5. Drainage 38
4.4.6. Klimaatscenario's 38
4.4.7. Wateroverlast 40
4.4.8. Waterveiligheid 41
4.4.9. Zoetwaterbeschikbaarheid in droge perioden 42
4.4.9.1. Verzilting 42
4.4.10. Waterkwaliteit 43
4.4.10.1. Fysisch-chemische waterkwaliteit 43
4.4.10.2. Ecologische waterkwaliteit 44
4.4.10.3. Lozingen en handhaving 44
4.4.11. Cultuurhistorie en Archeologie 45
4.4.12. Vaarwegbeheer 45
4.5. Maatregelen als gevolg van de bodemdaling door gaswinning 45
4.5.1. Gemeten bodemdaling en bodemdalingsprognoses 46

4.6. Instellen en handhaven van peilen 46

5. Processtappen peilbesluit 47

5.1. Herzieningscyclus 47

5.2. Procedure 47

5.2.1. Participatie 48

5.2.2. Afhandeling tussentijdse aanvragen voor peilwijziging 49

5.3. Schade 50

5.3.1. Soorten schade 50

5.3.2. Voorkomen van schade 50

5.3.3. Rechtmatige overheidsdaad 51

5.3.4. Onrechtmatige overheidsdaad 51

6. Bijlagen 53

6.1. Verklarende woordenlijst 53

6.2. Achtergrondinformatie 58

6.2.1. Droogleggingsnormen 58

6.2.2. Aanvullende opmerkingen 59

6.2.2.1. Zandgronden 59

6.2.2.2. Marine gronden 59

6.2.3. Achtergronden maatgevende afvoer 59

6.2.4. Regenduurlijnmethode 60

6.2.4.1. Maatgevende afvoer Groningen 60

6.2.4.2. Maatgevende afvoer Drenthe 61

6.2.5. Verder onderzoek 62

DEEL A. ALGEMEEN

1. Inleiding

Een waterschap heeft taken ten aanzien van waterkwantiteit, waterkwaliteit, het voorkomen van overstromingen en het verzorgen van de afvalwaterketen. Waterschap. Peilbeheer en het nemen van peilbesluiten vallen met name onder de taak ten aanzien van waterkwantiteit en vormen daarmee één van de kerntaken van het waterschap. Wat een peilbesluit definieert zijn de waterstanden die in een bepaalde waterstaatkundige eenheid worden gehandhaafd. Artikel 5.2 van de Waterwet (2009) definieert een peilbesluit als volgt:

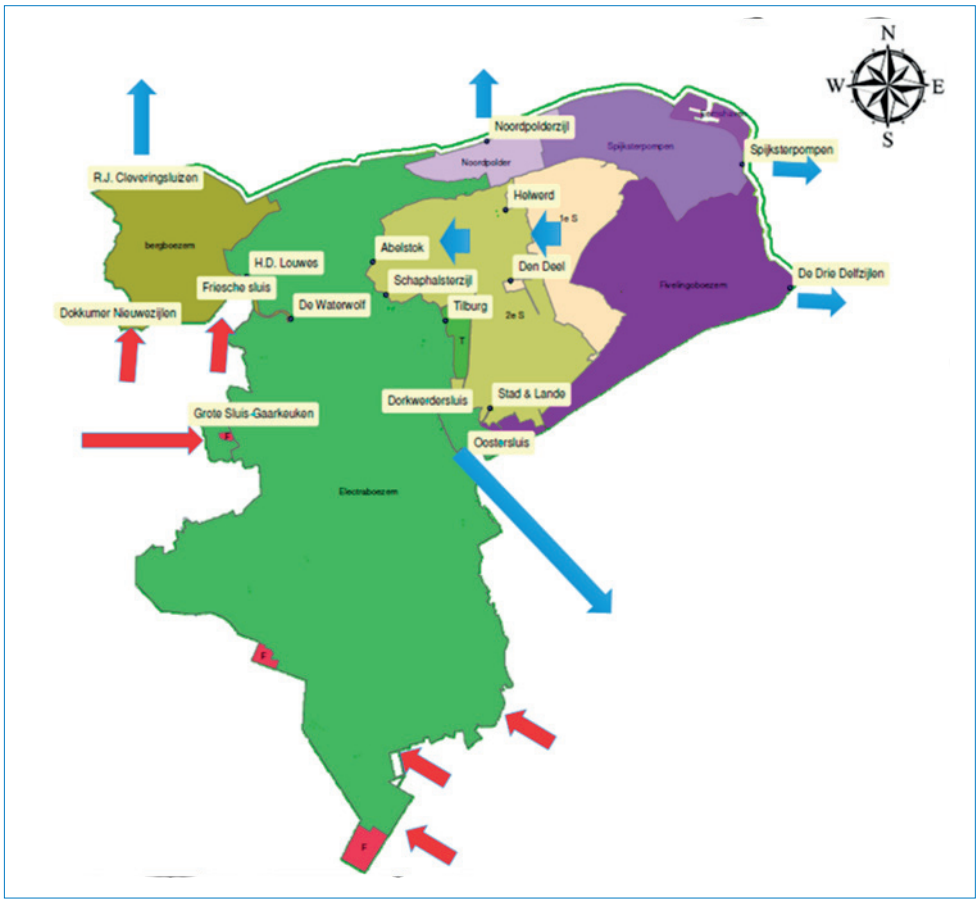
> *In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, vastgesteld die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd*[1]

In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, vastgesteld die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd. Door het nemen van peilbesluiten kan het gehele jaar de hoeveelheid water in een gebied met hoge mate van zekerheid worden gewaarborgd. Zonder peilbeheer zou het water in de watergangen bepaald worden door de grillen van het klimaat en de gebruiksfunctie die het land heeft. Peilbeheer zorgt echter dat pieken en dalen in het waterstanden worden opgevangen en afgevlakt tot waarden die maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Peilbesluiten worden door het bestuur van het waterschap bekrachtigd, alvorens deze wordt ingevoerd. Een peilbesluit heeft rekening te houden met de functie die een gebied meekrijgt vanuit de provincie. Het waterschap heeft na het vaststellen van het peilbesluit de inspanningsverplichting om het vastgestelde peil zoveel mogelijk te handhaven.

In het beheergebied van het Waterschap Noorderzijlvest bevinden zich vijf stroomgebieden, verspreid over de provincies Drenthe, Friesland en Groningen. Dit zijn de Fivelingoboezem, Spijksterpompen, Noordpolder, de Eemshaven en de Electraboezem. De Electraboezem is naar aanleiding van bodemdaling opgedeeld in drie zogenaamde ‘schillen’ en omvat tevens het Lauwersmeergebied. Binnen deze stroomgebieden zijn vervolgens verschillende peilgebieden te onderscheiden, welke afwateren op de afzonderlijke boezemwateren. Daarnaast zijn er nog enkele uitzonderingen waar afgewaterd wordt op de Friese boezem (figuur 1).

1 Waterwet (2009), artikel 5.2, lid 2.



Figuur 1 Stroomgebieden van Noorderzijlvest, voornaamste waterinlaten naar Noorderzijlvest (rode peilen), voornaamste waterafvoerlocaties van de stroomgebieden van Noorderzijlvest (blauwe peilen) en peilgebieden die afwateren op Friese boezemwateren (gemarkeerd met een "F").

1.1. Aanleiding

Dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten geldt voor alle op te stellen peilbesluiten.

Aangezien het nemen van peilbesluiten en het beheren van de peilen tot één van de kerntaken van het waterschap behoort, is het van belang dat een overzichtelijke beschrijving bestaat van het bestaande peilbeleid. Dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten voorziet hierin door nog actuele beleidsregels uit de Leidraad (2007) [2]over te nemen en aan te vullen met nieuwe beleidsregels volgend uit recente ontwikkelingen. De Leidraad komt voor Noorderzijlvest te vervallen na de inwerkingtreding van dit document.

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen is de veranderende rol van de provincie bij de peilbesluiten. De provincie kan/hoeft geen goedkeuring meer te verlenen voor peilbesluiten. Het interbestuurlijk toezicht is geregeld in hoofdstuk drie van de Waterwet (Wtw). Op grond van dat hoofdstuk kan de provincie aanwijzingen geven aan het waterschap over de uitoefening van taken en bevoegdheden. Deze aanwijzingen kunnen dan ook het peilbeheer betreffen.

De voormalige Leidraad dateert van voor de inwerkingtreding van de Waterwet (2009). Daardoor had deze Leidraad het bijvoorbeeld nog over goedkeuring en administratief beroep, terwijl deze artikelen met de wijzigingen van de Waterschapswet (2009) zijn geschrapt. Naast de veranderde rol van de

2 Zie Waterschap Noorderzijlvest, Leidraad peilbesluiten: Leidraad voor het beoordelen van peilbesluiten in Groningen en Drenthe (Groningen 2007). Wordt ingetrokken met de inwerkintreding van dit beleid.

provincie bestond binnen het waterschap behoefte aan meer beleid, dat onder andere meer richting geeft aan hoe klimaatadaptatie en bodemdaling meegenomen wordt in peilbesluiten.

1.2. Doel en uitgangspunt

Dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten vormt een raamwerk. Nieuw beleid en/of aanvullingen moet worden toegevoegd. Dit gebeurt mede door periodieke evaluaties.

Tot voor kort werden veel impliciete regels en uitgangspunten gehanteerd bij het nemen van peilbesluiten. Deze regels zijn, wanneer gewenst, in dit document expliciet gemaakt en vastgelegd.

Bepaalde beleidsaspecten worden vervangen, terwijl andere beleidsaspecten met dit document worden aangevuld. Het beleid in dit document is éénduidig neergezet, houdt rekening met recente kennisontwikkelingen in bijvoorbeeld peilbeheer en klimaat, en is daarmee goed toepasbaar bij het opstellen van peilbesluiten voor nu en in de toekomst.

1.3. Status van dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten

Dit Beleidsdocument Peilbesluiten dient hoofdzakelijk voor intern gebruik bij de onderbouwing van te nemen peilbesluiten.

van peilbesluiten. Het doel van beleid is om een zekere mate van rechtszekerheid te waarborgen, maar waar wel ruimte is om toekomstige factoren en ontwikkelingen te verwerken, nadat het bestuurlijke traject is doorlopen.

Dit document is een beleidsregel[3], die gezien kan worden als een nadere toelichting op de bepalingen uit de wet- en regelgeving. In sommige aspecten is het huidige beleid minder eenduidig omdat voor een peilbesluit altijd nader locatie-specifiek onderzoek noodzakelijk is. Met voortschrijdend inzicht kunnen de uitgangspunten en kaders in de loop der tijd echter verder worden geconcretiseerd zoals hierna beschreven (zie ook Paragraaf 6.2.5).

Derhalve zal dit document eens per zes jaar worden geëvalueerd om het functioneren in kaart te brengen. Dit gebeurt onafhankelijk van de evaluatie van de afzonderlijke peilbesluiten, welke na vijf jaar worden geëvalueerd (zie Paragraaf 5.1).

1.4. Voor wie is dit beleidsdocument bedoeld?

In de blauwe kaders in de tekst van het Beleidsdocument Peilbesluiten zijn de (beleids)uitgangspunten opgenomen.

Het Beleidsdocument is primair bedoeld voor het waterschap. Beleid bindt primair het waterschap zelf. Beleid heeft echter ook “externe werking”. Burgers mogen er op zijn minst van uitgaan dat wij ons beleid consequent toepassen. Het doel van dit document is immers ook om een leidraad te geven voor alle peilbesluiten die in het beheergebied vastgesteld moeten worden.

3 Titel 4.3. van de Algemene wet bestuursrecht.

1.5. Leeswijzer

In dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten zijn beleidsuitgangspunten voor het nemen van peilbesluiten opgenomen. In het gehele document zijn de beleidsregels samengevat in blauwe kaders direct boven de bijbehorende paragraaf. Na ieder kader volgt nadere uitwerking van de beleidsregel.

Het document bestaat uit een aantal delen. Deel A behandelt een aantal algemene onderwerpen. Deel B gaat dieper in op het peilbeheer. Deel C gaat over het nemen van peilbesluiten. In de bijlage (Hoofdstuk 6) is achtergrondinformatie opgenomen bij de verschillende onderwerpen uit dit document. Daarnaast is in de bijlage informatie opgenomen voor aanvullend onderzoek dat nodig is om dit beleid verder te ontwikkelen.

2. Beleids- en overige kaders

In dit hoofdstuk zijn de wet- en regelgeving en het beleid beschreven die het kader vormen voor peilbeheer en peilbesluiten. De wet -en regelgeving is beschreven voor zover actueel ten tijde van het opstellen van dit document. Deze kaders kunnen in de toekomst wijzigen. Deze wijzigingen kunnen maken dat delen van de inhoud van dit document een andere betekenis of lading krijgen.

2.1. Europese en Nationale kaders

In deze sectie komt de relevante wet- en regelgeving vanuit de Raad van Europa, de Europese Unie, het Rijk, de Provincie en het Waterschap aan bod.

2.1.1. Europese kaderrichtlijn water

Waar mogelijk levert het peilbeheer een bijdrage aan het behalen van de KRW-doelen.

Het waterpeil kan van invloed zijn op de waterkwaliteit.

Op 22 december 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in werking getreden. De KRW heeft als doel om de kwaliteit van de Europese wateren te borgen, opdat bovenstroomse verontreiniging geen problemen veroorzaakt in een benedenstrooms land. Het is de bedoeling dat onder meer het duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater aanzienlijk wordt teruggebracht en de ecologische toestand wordt verbeterd. Om deze verbetering te bewerkstelligen heeft de KRW verschillende doelstellingen. Deze doelstellingen betreffen de grondwater-, de chemische-, biologische-, en drinkwaterdoelstellingen.

Waterbeheer op het niveau van stroomgebieden is het uitgangspunt. Een belangrijk instrument vormt het stroomgebiedbeheersplan (sgbp). Het Waterschap Noorderzijlvest valt binnen de stroomgebieden Rijndelta en Eems. Per december 2015 zijn de stroomgebiedbeheersplannen geactualiseerd[4]. De waterkwaliteit moet voldoen aan de KRW-normen. De chemische en ecologische kwaliteit van het water worden met een monitoringsprogramma bijgehouden door het waterschap. Voor zogenaamde KRW-waterlichamen zijn er gekwantificeerde waterkwaliteitsdoelen voor verschillende (fysisch-) chemische en biologische waterkwaliteitsparameters. Voor KRW-waterlichamen geldt het stand-still principe. Dat beginsel is gericht op het voorkomen van een verslechtering van de kwaliteit.

2.1.2. Zwemwaterrichtlijn

Het peilbeheer op zwemwaterlocaties dient rekening te houden met de inrichting en beheer van zwemwateren.

De Zwemwaterrichtlijn uit 2006 gaat over bepalingen voor:
a) de controle en de indeling van de zwemwaterkwaliteit;
b) het beheer van de zwemwaterkwaliteit; en
c) het verstrekken van informatie over zwemwaterkwaliteit aan het publiek [5].

4 Voor de periode 2016-2021.
5 https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/internationaal/eu-regelgeving/virtuele-map-eu/zwemwaterrichtlijn/, geraadpleegd 26-01-2018.

De richtlijn heeft tot doel het behoud, de bescherming en de verbetering van de milieukwaliteit en de bescherming van de gezondheid van de mens, aanvullend op de Kaderrichtlijn water. Het toepassingsbereik van de richtlijn strekt zich uit tot:

> *"elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen, en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat".* [6]

2.1.3. Verdrag van Malta - Archeologisch erfgoed

In de afweging en toelichting van een peilbesluit moet zijn opgenomen welke archeologische en cultuurhistorische waarden zijn gevonden en in hoeverre hiermee rekening is gehouden in de afweging bij eventuele peilwijziging.

De bescherming van het archeologische erfgoed in de bodem en de inbedding ervan in de ruimtelijke ontwikkeling is het onderwerp van het Europese Verdrag van Valletta (Malta). Nederland heeft dit verdrag in Valletta in 1992 ondertekend en is daarom in werking getreden. Met dit verdrag wordt onder andere gestreefd naar het behouden van het archeologische erfgoed in haar oorspronkelijke context, door in de ruimtelijke ontwikkeling rekening te houden met archeologische waarden in de bodem en onder water. Door peilwijzigingen bestaat de kans dat archeologische waarden worden aangetast doordat deze boven de grondwaterspiegel komen te liggen. Het is daarom van belang om archeologische waarden te inventariseren en het effect van eventuele peilverlagingen in dit verband te bepalen. Bij de afweging dient hiermee rekening te worden gehouden.

De Wet op de Archeologische Monumentenzorg is de Nederlandse uitwerking van het Verdrag van Malta. De wet is een raamwet, die regelt hoe rijk, provincie en gemeente bij hun ruimtelijke plannen rekening moeten houden met het erfgoed in de bodem. Deze wet beoogt het culturele erfgoed (en vooral het archeologische erfgoed) te beschermen. Onder archeologisch erfgoed wordt verstaan: alle fysieke overblijfselen, zowel in als boven de grond, die bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in menselijke samenlevingen uit het verleden. De Wet op de Archeologische Monumentenzorg is op 1 september 2007 in werking getreden.

2.1.4. Waterwet

Het waterschap stelt een peilbesluit vast voor oppervlaktewaterlichamen die onder zijn beheer zijn en door de provincie zijn aangewezen in de provinciale verordeningen. Voor de niet-aangewezen gebieden kan het waterschap een peilbesluit vaststellen.

In de Waterwet wordt het beheer van grond- en oppervlaktewater geregeld. De Waterwet verving acht wetten voor het waterbeheer en trad eind 2009 in werking. Het aantal regels is hiermee flink verminderd. Nieuw is dat de provinciale goedkeuring van peilbesluiten is vervallen, met uitzondering van die gevallen waarin de waterbeheerbelangen ernstig geschaad worden en met uitzondering van die peilbesluiten die al in de inspraak zijn geweest voor inwerkingtreding van de Waterwet.

Ook is er een mogelijkheid voor verruimde peilbesluiten (hierin kan zowel het oppervlaktewaterpeil als het grondwaterpeil worden vastgelegd) en zorgt de wet voor een betere samenhang tussen ruimtelijke ordening en waterbeleid.

6 Europese zwemwaterrichtlijn, artikel 1.3 (2006).

De Waterwet stelt de verplichting aan een beheerder om één of meer peilbesluiten vast te stellen voor oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer die zijn aangewezen in de provinciale waterverordening. In een peilbesluit worden waterstanden, of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, vastgesteld die gedurende de daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd (Waterwet, artikel 5.2)[7]. Totdat de Omgevingswet in werking treedt, blijft de Waterwet van kracht [8].

2.1.5. Wet Natuurbescherming

Een peilbesluit mag niet strijdig zijn met de doelstellingen uit de Wet Natuurbescherming en er moet bij het benodigde onderhoud voor een vastgesteld peil gewerkt worden volgens de gedragscode.

Het uitgangspunt van de Wet natuurbescherming is het 'Nee, tenzij-principe'. Dit betekent dat geen schade mag worden toegebracht aan beschermde dieren of planten, tenzij dit uitdrukkelijk is toegestaan. Voor diverse dier- en plantensoorten gelden verschillende beschermingsregimes. De Flora- en faunawet regelde sinds 1 april 2002 de bescherming van planten-en diersoorten (tegen schadelijk menselijk handelen) om te voorkomen dat het voortbestaan van de soort in gevaar komt. Ook de Flora- en Faunawet is sinds 1 januari 2017 opgegaan in de Wet natuurbescherming.

Als waterschap dient Noorderzijlvest met verschillende aspecten van deze wetgeving rekening te houden. Ten eerste bevat de wet een nationale en provinciale natuurvisie. Deze visies bevatten op hoofdlijnen het natuurbeleid op nationaal en provinciaal niveau, waaraan aandacht besteed dient te worden in het waterbeleid.

Voor regelmatig terugkerend onderhoud aan watergangen hoeft waterschap Noorderzijlvest geen ontheffing aan te vragen. Voor dit soort werkzaamheden geeft de wet de mogelijkheid om te werken met een gedragscode. Deze gedragscode beschrijft hoe waterschappen op een praktische manier bij maaien, baggeren en dijkonderhoud rekening moeten houden met plant- en diersoorten. Er wordt op het moment gewerkt aan een nieuwe gedragscode

Voor de waterschappen komt de algemene zorgplicht uit de gedragscode neer op:

- Het in redelijkheid vermijden van activiteiten waarvan kan worden vermoed dat deze nadelig zijn voor in het wild levende dieren en planten.
- Zorgen dat op hoofdlijnen bekend is waar in het beheergebied actuele natuurwaarden en bijzondere potenties aanwezig zijn.
- Zorg besteden aan de instandhouding van soorten en hun leefgebieden (biodiversiteit).

Deze aspecten gelden vooral voor de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik en ruimtelijke ontwikkeling en inrichting ('nieuwe werken'). Hoewel de Natuurwetgeving voor het waterschap vooral van belang is voor onderhoudswerk, is dit ook relevant voor het opstellen van peilbesluiten. Niet in de laatste plaats omdat onderhoud (met name natuurvriendelijk onderhoud) van invloed kan zijn op het peilbeheer.

Waterschappen zijn op grond van de Waterwet verplicht om zorg te dragen voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken door muskus- en beverratten. Voor het uitvoeren van deze taak is de Wet natuurbescherming van belang. Ondanks dat muskus- en beverratten niet onder de drie beschermingsregimes vallen, dienen de waterschappen wel een algemene zorgplicht in acht te nemen.

7 Waterwet, artikel 5.2 (2009).
8 https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/, geraadpleegd 26-01-2018.

In het beheergebied van Noorderzijlvest zal in deze context de bever in de toekomst een belangrijke soort worden, omdat de bever invloed heeft op het waterpeil. De bever is ten tijde van publicatie van dit document nog niet in het beheergebied van Noorderzijlvest aanwezig, maar de verwachting is dat hij zich hier wel gaat vestigen. Deze zwaar beschermde diersoort bouwt dammen in watergangen, waardoor het peil wordt opgezet. Een beverbeheerplan is hiervoor in de maak.

2.1.6. Natuurnetwerk Nederland & Natura 2000

Het peilbeheer moet zo goed mogelijk zijn afgestemd op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden om zodoende een bijdrage te leveren aan het behalen van deze doelstellingen.

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen belangrijke natuurgebieden. Voorheen was het netwerk bekend onder de naam Ecologische hoofdstructuur (EHS). Het NNN bestaat uit kerngebieden (grote aaneengesloten natuurgebieden met een hoge kwaliteit), natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingszones. Onder de natuurgebieden vallen onder andere Natura 2000-gebieden.

Natura-2000 is een netwerk van beschermde natuurgebieden, verspreid over de Europese Unie. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn van toepassing op dit netwerk. De bepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ten aanzien van gebiedsbescherming zijn geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet is sinds 1 januari 2017 opgegaan in de Wet Natuurbescherming.

Waterschappen hebben als taak er voor te zorgen dat de waterhuishouding in deze gebieden wordt afgestemd. op de in deze gebieden geldende instandhoudingsdoelstellingen. Het peilbeheer goed afstemmen op de instandhoudingsdoelstellingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de doelstellingen die voor deze gebieden zijn gesteld.

2.1.7. Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportge

In het Besluit m.e.r. is vastgesteld welke activiteiten m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Dit is mede afhankelijk van het type activiteit, het soort besluit en de omvang van de activiteit.

De milieueffectrapportage is een hulpmiddel om bij diverse procedures het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. Ook bij een peilbesluit moet het milieubelang volwaardig meewegen. De m.e.r.-procedure is bedoeld om de inbreng van het milieubelang in de besluitvorming wettelijk te borgen. Deze procedure kan tot verschillende producten leiden, zoals een milieueffectrapport (MER). In Nederland is de m.e.r. geregeld in de Wet milieubeheer (Wm) en in de uitvoeringswetgeving in het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.).

Als bijlage bij het Besluit m.e.r. is een lijst opgenomen met activiteiten waarvoor onvoorwaardelijk een m.e.r.-plicht geldt (zogenoemde C-lijst), als ook een lijst met activiteiten waarvoor de m.e.r.-beoordelingsplicht geldt (zogenoemde D-lijst).

Op grond van artikel 7.2 lid 1a juncto lid 3 Wmb en artikel 2, lid 1 Besluit m.e.r., worden in Bijlage C van het Besluit m.e.r. de categorieën aangegeven waarin een m.e.r-plicht bestaat. Het peilbesluit staat niet in bijlage C. Voor een peilbesluit geldt dus geen m.e.r.-plicht.

Op grond van artikel 7.2 lid 1b juncto lid 4 Wmb en artikel 2, lid 2 juncto lid 5 Besluit m.e.r., worden in bijlage D van het Besluit m.e.r. de categorieën aangegeven waarin een m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat. In bijlage D onder 49.3 van het m.e.r.-besluit is te lezen dat er een beoordelingsplicht is bij een peilbesluit in het geval van een structurele verlaging van het (streef-)peil van het oppervlaktewater.

Op 28 februari 2011 is het Besluit tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht gepubliceerd [9]. De wijziging houdt in dat bij de m.e.r.-beoordelingsplicht de drempelwaarden van de D-lijst niet zonder meer mogen worden gehanteerd. Daarvoor is de vormvrije m.e.r.-beoordeling opgesteld. De vormvrije m.e.r.-beoordeling is bedoeld als waarborg dat in dergelijke gevallen de m.e.r.(-beoordelingsplicht) niet over het hoofd wordt gezien. Voor het waterschap betekent dit, dat wanneer men tot een peilverlaging wil besluiten, maar onder de drempelwaarden van kolom 2 blijft, toch nagegaan moet worden of mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen al dan niet zijn uit te sluiten. Daartoe dient het waterschap een 'vormvrije m.e.r.-beoordeling' op te stellen.

2.1.8. Nationaal Bestuursakkoord Water

Bij de afweging van de benodigde maatregelen voor het bewerkstelligen van een peil en het peilbeheer, moeten de opgaven vanuit het Nationaal Bestuursakkoord Water over regionale wateroverlast en grondwaterregime meegenomen worden.

In 2003 hebben het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) ondertekend. Hierin zijn afspraken gemaakt over maatregelen, verantwoordelijkheden en financiën om stapsgewijs de waterhuishouding op orde te krijgen. Het belangrijkste doel van het NBW is om regionale wateroverlast tot een verantwoord niveau terug te dringen. Voor inundaties vanuit oppervlaktewater zijn werknormen opgesteld. Deze opgave staat naast de vraag aan de waterschappen om het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) in nauwe samenwerking met gemeenten, grondwaterbeheerders en belanghebbenden te hebben vastgesteld. Op grond van het NBW heeft het Waterschap Noorderzijlvest voor het beheergebied ten zuiden van de lijn Van Starkenborghkanaal-Hoendiep het GGOR vastgesteld.

2.1.9. Omgevingswet

Het waterschap stelt een peilbesluit vast voor oppervlaktewaterlichamen die in zijn beheer zijn en door de provincie zijn aangewezen in de provincialeverordeningen.. Voor de niet-aangewezen gebieden kan het waterschap ook een peilbesluit vaststellen

De Omgevingswet zal naar verwachting in 2021 van kracht worden. De Wet behoudt elementen van de Waterwet, maar voegt daar nieuwe aan toe. Het doel van de Omgevingswet is het inzichtelijker maken van het omgevingsrecht, het bevorderen van flexibelere besluitvorming, een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, en een versnelde besluitvorming over projecten. De verschillende overheden zullen nauwer met elkaar samen dienen te werken, alsook met de burger.

Voor het waterschap betekent de Omgevingswet het opstellen van een Waterschapsverordening[10]. De Waterschapsverordening bevat regels voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Per waterschap is er één Waterschapsverordening, welke de regels bevat die een waterschap stelt binnen haar beheergebied. De grenzen van het beheergebied van een waterschap worden vastgelegd door de

9 Staatsblad 102 (2011).
10 Omgevingswet, artikel 2.5 (2016).

provincie in het Reglement voor het Waterschap Noorderzijlvest op grond van de Waterschapswet. Binnen dit beheergebied voert het waterschap het beheer over het watersysteem.

De Omgevingswet stelt de waterbeheerder verplicht om voor haar beheergebied peilbesluiten vast te stellen, waarin een vaststelling staat van waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren.

Deze zullen gedurende een daarbij aangegeven perioden of omstandigheden zoveel mogelijk in stand worden gehouden[11]. Dit is geen wijziging ten opzichte van het huidige systeem onder de Waterwet.

2.2. Provinciaal beleid

Het waterschap Noorderzijlvest heeft haar beheergebied liggen in drie verschillende provinciën. Zodoende worden in deze paragraaf de verschillende provinciale kaders nader toegelicht.

2.2.1. Provincie Groningen

De provincie Groningen heeft een omgevingsverordening en omgevingsvisie opgesteld die deels kaderstellend zijn voor het Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten van het Waterschap Noorderzijlvest.

In de provincie Groningen is sinds 1 juni 2016 de omgevingsvisie (2016-2021) van kracht.
Deze omgevingsvisie is richtinggevend voor de provincie zelf en de daaruit voorvloeiende omgevingsverordening deels kaderstellend voor het beleid dat gevoerd wordt door waterschappen en gemeenten[12]. Dit houdt in dat bij ruimtelijke inrichting in de provincie Groningen, de omgevingsvisie ter handleiding dient.

In de nota Normdoelstellingen Water[13] zijn de normdoelstellingen van de waterfuncties uit de omgevingsvisie beschreven. De omgevingsvisie en de normdoelstellingen worden gebruikt bij het opstellen van het peilbesluit.

Op grond van de omgevingsverordening stellen Gedeputeerde Staten de beschermingszones en maatgevende waterstanden vast[14]. De waterbeheerder dient, middels het Dagelijks Bestuur, de Gedeputeerde Staten te informeren over de staat van het watersysteem, de aanwezige kunstwerken, de regionale wateren en de primaire en regionale keringen. Ook schrijft de provincie Groningen in haar omgevingsverordening voor hoe een peilbesluit eruit dient te zien en voor welk gebied het peilbesluit geldt.

2.2.2. Provincie Drenthe

De provincie Drenthe heeft een omgevingsverordening en omgevingsvisie opgesteld die deels kaderstellend zijn voor het beleid van het Waterschap Noorderzijlvest.

De provincie Drenthe streeft in haar omgevingsvisie naar een robuust watersysteem dat voldoende schoon grond- en oppervlaktewater biedt voor waterafhankelijke functies. De gevolgen van klimaatverandering dient door het watersysteem op te worden gevangen, waardoor wateroverlast en watertekort tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau beperkt blijven. Het gaat dan

11 Ibid., artikel 2.41.
12 Provincie Groningen, Omgevingsvisie Groningen (2016) p. 11.
13 Provincie Groningen, september 2011.
14 Ibid., p. 81

om bescherming van de beekdalen ('Nee tenzij beleid'), het afdwingen van bescherming voor waterbergingsgebieden en bescherming van grondwaterwinningsgebieden. In hoofdstuk 4.3.2 en hoofdstuk 6 van de Omgevingsvisie wordt ingegaan op de provinciale beleidsvoornemens op dit vlak.

De Omgevingsvisie Drenthe wordt in 2018 gereviseerd. De provinciale omgevingsverordening (POV) 2011 bevat regels voor de fysieke leefomgeving in de provincie Drenthe. In de omgevingsverordening zijn hoofdstukken opgenomen over milieu, water en ruimtelijke ordening.

De bepalingen over milieu en water zijn voor het grootste deel ontleend aan bestaande verordeningen. In deze omgevingsverordening is tevens aangeven, voor welke gebieden verplicht een peilbesluit opgesteld moet worden, wat de inhoud van het peilbesluit moet zijn en welke procedure dient te worden doorlopen om het peilbesluit vast te stellen.

In de verordening wordt het volgende gesteld:

> "verplichting tot het vaststellen van een peilbesluit is in deze verordening alleen opgelegd voor grensoverschrijdende peilvakken waarvoor door een van de buurprovincies een verplichting tot het opstellen van een peilbesluit in de verordening is opgenomen. Hiermee wordt eenheid binnen het beheersgebied van het waterschap bereikt."

Het algemeen bestuur van het waterschap wordt geacht één of meer peilbesluiten vast te stellen voor de oppervlaktewateren in de gebieden die deel uitmaken van provinciegrensoverschrijdende peilvakken waarvoor een door de provincie Groningen of Friesland opgestelde verplichting geldt als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, van de Waterwet.

2.2.3. Provincie Fryslân

De functies in het Waterhuishoudingsplan zijn maatgevend voor peilbesluiten. Heroverwegen van functies behoort tot de mogelijkheden.

De Provincie Fryslân is momenteel nog bezig met het opstellen van de omgevingsvisie. In het Streekplan Fryslân 2013 staan de provinciale kaders waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen in de planperiode kunnen plaatsvinden. Binnen deze kaders hebben gemeenten en andere initiatiefnemers ruim de mogelijkheid om ontwikkelingen tot stand te brengen, waarbij de kernkwaliteiten van Fryslân voor de toekomst in stand gehouden en versterkt worden.

Het peilbeleid (o.a. ten aanzien van veenweidegebieden) zoals opgenomen in het Streekplan is herijkt in het Waterhuishoudingsplan. Op het gebied van peilbeleid is dat plan dan ook leidend.

Het vierde Waterhuishoudingsplan (WHP4) is opgesteld voor de periode 2016-2021. Het plan richt zich op de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast. Ook richt het plan zich op de inrichting van watersystemen met voldoende en schoon water. In het plan wordt gestreefd naar een goede verdeling van water tussen landelijk en stedelijk gebied. Daarnaast zet de provincie in op een goede kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, samen met haar partners. Met het WHP bepalen de Provinciale Staten aan welke eisen het watersysteem moet voldoen. Normeringen en strategische keuzes zijn in het Waterhuishoudingsplan en in de bijbehorende Waterverordening vastgelegd.

2.3. Waterschapsbeleid

Het waterschap heeft ook eigen regelgeving en beleidsstukken die van belang blijven.

2.3.1. Waterbeheerprogramma 2016-2021

Peilbesluiten dienen te streven naar optimaal grondwaterregime. Wanneer dit voor belangrijke functies onmogelijk is wordt het stand-still principe gehanteerd. Bij beperkte aanvoermogelijkheid van IJsselmeerwater dient de verdringingsreeks voor Noord-Nederland gevolgd te worden.

Het beleid van het waterschap Noorderzijlvest is vastgelegd in het Waterbeheerprogramma 2016-2021. In het Programma staat aangegeven dat de afstemming van het grond- en oppervlaktewaterpeil voor de diverse voorkomende functies gebeurt door het opstellen van peilbesluiten.

Wanneer bij het opstellen van het peilbesluit blijkt dat de betreffende functie niet optimaal bediend kan worden, zal het waterschap voorstellen genoegen te nemen met een suboptimale situatie.
In de landbouwgebieden betreft dit vooral de gebieden waar veenoxidatie speelt. Zolang er geen uitgekristalliseerde oplossingsrichting is met voldoende bestuurlijk draagvlak wordt uitgegaan van het stand still-principe, wat inhoudt dat het peil niet wordt gewijzigd.

Door de klimaatverandering kunnen er in de toekomst langere perioden van droogte ontstaan, waarin de voorspelling is dat de beschikbaarheid van water vanuit het IJsselmeer afneemt terwijl de watervraag toeneemt. Bij een watertekort hanteren we een landelijke verdringingsreeks, die door de provincies samen met de noordelijke waterschappen is vertaald naar een specifieke verdringingsreeks voor Noord-Nederland. Deze verdringingsreeks is in de provinciale omgevingsverordening vastgelegd.

2.3.2. Keur

De keur is onder ander kaderstellend op het gebied van tijdelijke peilafwijkingen.

In de Keur van het waterschap staan de gebods-en verbodsbepalingen voor de waterhuishouding. Dit zijn de regels waar iedere burger zich aan moet houden of rekening mee moet houden.
De Keur vult de landelijke en provinciale wetgeving aan voor wat betreft de waterkeringen en de waterhuishouding. De Keur en de legger vormen samen de juridische basis voor de vergunningverlening en handhaving door het waterschap. De Keur vormt daarmee één van de belangrijkste normstellende kaders voor het waterbeheer.

Ook voor het peilbeheer heeft de Keur een aantal artikelen opgenomen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om een vergunning te verlenen voor het (tijdelijk) afwijken van het geldende peil.

2.3.3. Beleidsrapport Toetsing onderbemalingen

Bij het opstellen van een peilbesluit wordt onderzocht of onderbemalingen opgeheven kunnen worden. Wanneer dat het geval is, worden de na 2002 verleende vergunningen voor onderbemalingen in het projectgebied ingetrokken, met ingang van de datum waarop voor het betreffende peilgebied een nieuw peilbesluit van kracht wordt.

Waterschap Noorderzijlvest heeft in augustus 2002 beleid vastgesteld voor onderbemalingen. Dit beleid wordt betrokken bij het peilbeheer en het nemen van peilbesluiten.

Bij peilbesluiten worden per peilgebied de aanwezige belangen afgewogen. Het blijkt dat burgers in een aantal gevallen een lagere waterstand willen hebben en daarvoor een onderbemaling hebben aangebracht. Gezien de nauwe samenhang tussen peilbesluit en onderbemaling dient als onderdeel van het peilbesluit voor alle bestaande onderbemalingen nagegaan te worden of deze aan de gestelde voorwaarden uit het Beleid "Onderbemalingen" voldoen:

- Hoofdstuk 3.2 Beoordeling nieuwe aanvragen van onderbemalingen
- Hoofdstuk 3.3 Beoordeling van bestaande onderbemalingen

Bij het opstellen van een peilbesluit wordt dus onderzocht of onderbemalingen opgeheven kunnen worden. Wanneer dat het geval is, worden de na 2002 verleende vergunningen voor onderbemalingen in het projectgebied ingetrokken, met ingang van de datum waarop voor het betreffende peilgebied een nieuw peilbesluit van kracht wordt.

Versnippering in het peilbeheer wordt tegengegaan door zo groot mogelijke peilgebieden te creëren. Als uitgangspunt geldt daarom dat het waterschap terughoudend is bij de verlening van nieuwe vergunningen of het in stand houden van vergunningen voor onderbemalingen.

2.3.4. Nadeelcompensatieverordening

In hoeverre schade gecompenseerd moet worden is zeer situatie-specifiek en hangt af van de antwoorden op een aantal specifieke vragen. De Nadeelcompensatieverordening geeft de kaders daarvoor aan.

Als gevolg van het nemen en de uitvoering van een peilbesluit kunnen er nadelige effecten (schade) ontstaan die niet voor rekening van de particulier horen te komen. Dan kan er sprake zijn van nadeelcompensatie. Dit wordt nader onderzocht in een aparte procedure.

Men kan dan een verzoek om nadeelcompensatie doen. Dergelijke verzoeken worden afgehandeld volgens hetgeen dat is vastgelegd in de Nadeelcompensatieverordening[15].

Voor de beoordeling van een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van een peilbesluit (of de uitvoering daarvan) zal in het algemeen het volgende moeten worden nagegaan:

- Is de door de verzoeker gestelde schade uitsluitend te wijten aan het peilbesluit (of is er een andere oorzaak of zijn er meerdere oorzaken?)
- Wat is de omvang van de schade van de verzoeker?
- Was deze schade voor de verzoeker al voorzienbaar ten tijde van de aankoop van zijn getroffen onroerende zaak/ zaken?
- Komt deze schade, gezien haar aard, voor volledige vergoeding in aanmerking?
- Zo nee, welk deel van de schade behoort 'redelijkerwijs ten laste van de verzoeker te blijven (bijvoorbeeld wegens normaal maatschappelijk risico)'
- Had de verzoeker de schade zelf kunnen voorkomen of beperken?
- Is de vergoeding van de schade voor de verzoeker al 'anderszins' verzekerd?

2.3.5. Beleidsnotitie Ruimte en water

Het waterschapsbeleid voor waterbeheer in het stedelijk gebied staat in de Beleidsnotitie Ruimte en Water

15 De wettelijke regeling over nadeelcompensatie wordt beïnvloed door de komst van de Omgevingswet.

In deze notitie wordt het beleid van waterschap Noorderzijlvest ten aanzien van het *waterbeheer* in bebouwd gebied toegelicht. Het omschrijft de doelen en eisen die Noorderzijlvest stelt aan het water in bebouwd gebied. Deze beleidsnotitie bevat bovendien ontwerpeisen en uitgangspunten die ook bij peilbesluiten worden gehanteerd. Die laatste aspecten komen terug in dit document.

2.4. Gemeentelijk beleid

Afspraken die zijn gemaakt in watertoetsen en het gemeentelijk waterplan moeten worden meegewogen bij het vaststellen van het peil.

Bij het opstellen van peilbesluiten moet rekening worden gehouden met gemeentelijk beleid. Het betreft voornamelijk beleid op het vlak van ruimte en water:

Gemeenten leggen hun visie op ruimtelijke ontwikkelingen vast in gemeentelijke omgevingsvisies, omgevingsplannen en gemeentelijke rioleringsplannen en ze leggen functies vast in bestemmingsplannen. In een gemeentelijk waterplan stemmen gemeenten en het waterschap de verschillende onderwerpen af. Afspraken uit het gemeentelijk waterplan moeten worden meegewogen bij het vaststellen van peilen. Bij functieveranderingen vindt deze afstemming plaats in het watertoetsproces. In dit proces overleggen gemeente en waterschap hoe de functieveranderingen moeten worden opgenomen in een bestemmingsplan.

DEEL B. PEILBEHEER

3. Visie

In het Waterbeheerprogramma 2016-2021 staan doelstellingen geformuleerd. Dit document ondersteunt uitvoering van taken ten behoeve van het bereiken van de doelstellingen. Wat de desbetreffende visie concreet inhoudt voor de peilbesluiten en het peilbeheer in het beheergebied, wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht.

3.1. Peilbesluiten voor en met de omgeving

Afspraken die zijn gemaakt in watertoetsen en het gemeentelijk waterplan moeten worden meegewogen bij het vaststellen van het peil.

Waterschap Noorderzijlvest wil een vooraanstaande positie in de maatschappij innemen ten aanzien van onze taakvelden. Het is van belang om dat ook uit te stralen door hierover naar buiten gericht te opereren. We zijn in staat om onze omgeving steeds duidelijk te maken: 'hier staan we voor en dit mag u van ons verwachten'. Duurzaam handelen als organisatie is en blijft belangrijk voor alle taken. Het gaat om maatschappelijk verantwoord ondernemen: *People, Planet, Profit* [16].

Noorderzijlvest vindt het belangrijk om samen mét gebiedspartners draagvlak te creëren en de kosten voor de maatschappij te beperken. Daarvoor wordt er aandacht besteed aan participatie zoals verderop in het document wordt behandeld (Paragraaf 5.2.1). Het waterschap wil graag bijdragen aan de totstandkoming van een effectief werk- en leefklimaat.

3.2. Duurzaam peilbeheer

Bij duurzaam peilbeheer richt het waterschap zich op een zo optimaal mogelijk peilbeheer war indien mogelijk zo goed mogelijkrekening wordt gehouden met de effecten op de grondwaterstanden

Met peilbeheer richten we ons voornamelijk op het oppervlaktewater. De taak van waterschap Noorderzijlvest is integraal waterbeheer. Dit betekent dat er wel rekening gehouden moet worden met de effecten op grondwaterstanden, maar dat dit niet leidend is.

Waterschap Noorderzijlvest streeft naar een duurzaam peilbeheer. Onder duurzaam peilbeheer wordt verstaan het in stand houden van optimale oppervlaktewaterpeilen gericht op een zo goed mogelijk verloop van grondwaterstanden over het jaar voor bestaande functies, zoals veeteelt akkerbouw of bewoning. De optimale oppervlaktewaterpeilen zijn afhankelijk van de functie, de bodemsoort en de wisselwerking met naastgelegen functies. Daarbij wordt ook gekeken naar bodemdaling en klimaatverandering (en bijkomende effecten) en de daarbij behorende gewenste peilen op de lange termijn. Duurzaam betekent ook, dat het gewenste oppervlaktewaterpeil is vastgesteld na een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen die samenhangen met de functies, nu maar ook in de toekomst.

16 Waterschap Noorderzijlvest, Waterbeheerprogramma 2016-2021 (Groningen 2015) p. 10.

3.3. Klimaatverandering

Waterschap Noorderzijlvest neemt een veranderend klimaat mee in haar te nemen peilbeheer en peilbesluiten..

Om ook in de toekomst aan haar doelstellingen te kunnen voldoen, moet het Waterschap Noorderzijlvest rekening houden met toekomstige veranderingen in het klimaat. Uitgaande van de meest recente KNMI-klimaatscenario's zal het toekomstige klimaat een stijgende zeespiegel met zich meebrengen en grotere fluctuaties vertonen wat betreft neerslag en temperatuur. Daardoor zullen enerzijds droge perioden langer aanhouden, maar zullen anderzijds kortstondige perioden met intensieve neerslag frequenter voorkomen. Deze effecten hebben tot gevolg dat ons watersysteem robuust en toekomstbestendig dient te zijn. Dit geldt dientengevolge ook voor de peilbesluiten in het gebied. Om die reden streeft het Waterschap Noorderzijlvest naar duurzaam peilbeheer, hetgeen inhoudt dat gestreefd wordt naar de optimale peilen in het beheergebied, waarbij het watersysteem zo veel mogelijk natuurlijk functioneert en het veerkrachtig en gezond is.

3.4. Peilbeheer bebouwde gebieden

Bij de afweging voor duurzaam peilbeheer in het stedelijk gebied hanteert het Waterschap Noorderzijlvest de drooglegging als afwegingscriterium. Voor het aanpakken van de opgaven in het bebouwde gebied wil het Waterschap Noorderzijlvest intensief samenwerken met andere beherende partijen.

In bebouwde gebieden, steden en dorpen, raken de verschillende onderdelen van het watersysteem elkaar: het veiligheidssysteem (kaden en keringen), het grondwater, het oppervlaktewatersysteem (open water) en de waterketen (water in buizen). Daarom is goede afstemming, en waar mogelijk samenwerking, met andere beherende partijen van groot belang voor het behalen van elkaars doelen.

De trek naar de stad en de krimp van de plattelandsbevolking zorgt voor een groei van het relatieve economische belang van steden ten opzichte van het verzorgingsgebied. Dit gegeven maakt dat goed beheer van het watersysteem in de bebouwde omgeving bijdraagt aan de gewenste condities voor welvaart en welzijn. Ons 'product' *veilig, voldoende en schoon water* creëert zodoende een gezonde toekomstbestendige leefomgeving. De leefbaarheid van onze omgeving waarin wij zorg dragen voor veilig, voldoende en schoon water, wordt continu verbeterd. Het watersysteem is onlosmakelijk onderdeel van de bebouwde omgeving en is op een dermate wijze ingericht dat dit opgewassen is tegen de effecten van klimatologische veranderingen en het menselijk handelen. Zorgen voor voldoende waterberging in de stad is bijvoorbeeld één manier om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden. Alhoewel dit meestal geen taak van het waterschap is, is de maximale waterstandsstijging bij extreme regenval (en dus het bergend vermogen van oppervlaktewateren) wel afhankelijk van het hoogste reguliere waterpeil. In het bebouwde gebied voorziet het Waterschap Noorderzijlvest het watersysteem van de juiste drooglegging om eventuele schade aan funderingen te voorkomen. Daarnaast zijn waterkwaliteit en duurzaam waterbeheer in de stad een belangrijke factor.

3.5. Peilbeheer bodemdalingsgebied

Bodemdaling komt in ons beheergebied voor en daar moet rekening mee gehouden worden. Deze bodemdaling wordt voornamelijk veroorzaakt door de gaswinning en het proces van veenoxidatie. Daarop reageren én anticiperen met peilbesluiten is daarmee noodzakelijk.

In een groot deel van de provincie Groningen speelt de bodemdalingsproblematiek ten gevolge van de gaswinning. Sedert de jaren ’60 van de vorige eeuw is de bodemdaling door gaswinning begonnen, met de grootst verwachte daling tussen 2000 en 2025. Derhalve zal, naast het bereiken van de doelrealisatie en de andere wateropgaven, een peilbesluit in het bodemdalingsgebied consequent moeten reageren op de huidige bodemdaling ten gevolge van de gaswinning en anticiperen op bodemdaling in de toekomst. De gebruiksfunctie van een gebied wordt daarbij in acht genomen.

In gebieden waar veen in de ondergrond voorkomt dient een peilbesluit, naast het bereiken van de doelrealisatie en de andere wateropgaven, te streven naar het beperken van de maaivelddaling als het gevolg van veenoxidatie. Met belanghebbenden wordt nagegaan of hogere zomerpeilen of dynamisch peilbeheer mogelijk zijn om daarmee het proces van maaivelddaling te voorkomen. Uitgangspunt daarbij is dat hogere zomerpeilen daar worden ingezet waar het kan en nut heeft.

3.5.1. Monitoring peilen in bodemdalingsgebied

3.5.1.1. Het NAP en het waterbeheer

Het gehele waterbeheer wordt gestuurd op streefpeilen die in NAP zijn vastgesteld. Het NAP wordt door Rijkswaterstaat inzichtelijk gemaakt aan de hand van zo’n 35.000 peilmerken door heel Nederland. Deze peilmerken zijn meetmerken in de vorm van bronzen bouten, die in de open lucht zijn vastgemaakt aan stabiele objecten, zoals gebouwen, bruggen en viaducten.

3.5.1.2. Hoogtebouten van het Waterschap

In elk peilregelend kunstwerk van het Waterschap zit een hoogtebout van het waterschap. Via deze hoogtebout wordt elk peilregelend kunstwerk en de eventueel bijhorende peilschalen ingeregeld op een streefpeil ten opzichte van NAP. Als referentie voor de hoogtebouten van het waterschap worden de peilmerken van Rijkswaterstaat gebruikt.

3.5.1.3. Bodemdaling en NAP gegevens

In bodemdalingsgebied worden de referentie peilmerken van Rijkswaterstaat om de 5 jaar gecorrigeerd op bodemdaling. Dit betekend dat om de 5 jaar in bodemdalingsgebied de hoogtebouten van het Waterschap niet meer kloppen ten opzichte van NAP.

In de tabel op de volgende pagina staat een overzicht van de datum van plaatsing of inmeten van de hoogtebouten in peilregelende kunstwerken met daarbij de behorende referentie peilmerk van Rijkswaterstaat.

Datum plaatsing/inmeten Hoogtebout NZV:	De referentie peilmerk van RWS :
2004 t/m 2008	2003
2009 t/m 2013	2008
2014 t/m 2018	2013

Eventuele correctie worden vastgelegd in de verschillende databases die meetgegevens opslaan ten opzichte van NAP, zoals waterstanden, peilenkaart en hoogte van de kunstwerken.

3.6. Peilbeheer, waterkwaliteit en ecologie

Bij het nemen van peilbesluiten wordt nagegaan in hoeverre het peilbeheer een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de chemische en ecologische waterkwaliteit. Effecten op waterkwaliteit en ecologie moeten in de afweging worden meegenomen.

Het peilbeheer is ook van invloed op de waterkwaliteit en ecologie. Door het voeren van het juiste peilbeheer kunnen negatieve effecten op de waterkwaliteit en ecologie worden verminderd, dan wel de waterkwaliteit en ecologie worden verbeterd. Het is derhalve van belang om te kijken naar effecten van eventuele wijzigingen in peilen op waterkwaliteit en ecologie. Bij belangrijke effecten moet onderzocht worden binnen welke bandbreedte peilwijzingen acceptabel zijn. Het peil zal dan binnen deze bandbreedte gekozen moeten worden. Het peilbeheer kan op deze manier bijdragen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) waterkwaliteitsdoelen.

3.7. Buitengewone omstandigheden

Bij peilbeheer onder buitengewone omstandigheden wordt geaccepteerd dat afgeweken wordt van de peilen conform de vastgestelde peilbesluiten. Het achterliggende doel is om de economische en/of maatschappelijke schade zoveel mogelijk te beperken, waarbij het streven is om zo spoedig mogelijk weer het vastgestelde streefpeil te handhaven. In het calamiteiten- en bestrijdingsplan staat de omgang met dergelijke situaties nader beschreven.

Peilbeheerders kunnen binnen de beheermarges (behorend bij het vastgestelde gewenste oppervlaktewaterpeil) anticiperen op (te) droge of natte omstandigheden. Situaties kunnen zich echter voordoen waarin het Waterschap niet in staat is een bepaald peil te handhaven. De oorzaken liggen dan buiten het bereik van het waterschap. In deze situaties is het geoorloofd om tijdelijk af te wijken van het vastgestelde waterpeil binnen de afgesproken kaders. Van deze buitengewone omstandigheden c.q. calamiteiten is bijvoorbeeld sprake bij grote overvloed aan oppervlaktewater, grote schaarste aan oppervlaktewater, het in ongerede raken van een waterhuishoudkundig werk, ongevallen met gevaarlijke stoffen dan wel ingeval een zodanige omstandigheid dreigt te ontstaan, extreme weersomstandigheden of machinebreuk (overmacht), tijdelijke peilafwijkingen op verzoek van burgers of bij onderhoudswerkzaamheden (niet zijnde regulier onderhoud) door het waterschap zelf. In dergelijke gevallen treed het calamiteiten- en/of bestrijdingsplan in werking.

Naast deze geschetste situaties kan het maatschappelijk ongewenst zijn om het opgestelde peil te handhaven. In dergelijke gevallen is het gewenst om te kunnen inspelen op betrokken maatschappelijke belangen.

3.8. Anticiperen op vorst

Bij (aanhoudende) vorst houdt het waterschap rekening met tussentijdse neerslag (regen, sneeuw, hagel of ijzel) en met regen of natte sneeuw bij invallende dooi.

Het Waterschap Noorderzijlvest is primair verantwoordelijk voor het peilbeheer van het hoofdwatersysteem en zal daarom bij (aanhoudende) vorst rekening houden met tussentijdse neerslag (regen, sneeuw, hagel of ijzel) en met regen of natte sneeuw bij invallende dooi. Daarbij kan na een vorstperiode de bemaling slechts

langzaam op gang komen om schade aan gemalen en beschoeiing te voorkomen. Om die reden zal hoog water na een vorstperiode voor kunnen komen.

Vanuit maatschappelijk oogpunt heeft een vorstperiode impact op het beheer van het watersysteem, omdat steeds meer belangstelling ontstaat voor het waterbeheer in verband met de zorg voor een goede ijsvloer. De werkwijze van het waterschap tijdens vorst wordt vastgelegd in het vorstdraaiboek.

3.9. Automatisering

Per gebied wordt een afweging gemaakt of de kosten van automatisering afwegen tegen de baten van automatisering.

Technologische ontwikkelingen in sensorinstrumenten, aanstuurmogelijkheden en het modelinstrumentarium zorgen ervoor dat actuele en toekomstige situaties steeds preciezer in beeld kunnen worden gebracht. Dit geeft meer inzicht in de werking van het watersysteem en biedt mogelijkheden om operationele peilsturing beter en slimmer uit te voeren. De ontwikkelingen in de technische automatisering van het watersysteem maken het mogelijk om efficiënter, sneller en effectiever in te spelen op (weers)omstandigheden. Per gebied wordt een afweging gemaakt of de kosten van automatisering afwegen tegen de baten van automatisering. In overweging hierbij wordt gekeken naar de belangen en de functie van het desbetreffende gebied.

DEEL C. PEILBESLUITEN

4. Opstellen en herziening van peilbesluiten

Dit hoofdstuk gaat over het traject tot het nemen of herzien van een peilbesluit.

4.1. Wat is een peilbesluit?

Een peilbesluit biedt belanghebbenden de rechtszekerheid op een zo goed mogelijk afgewogen peilbeheer dat de belangen van de burgers zo goed mogelijk dient.

Een peilbesluit bestaat uit: een toelichting op het peilbesluit, bijbehorende kaarten, verslagen/uitkomsten van overleggen en gedachtewisselingen met belanghebbenden, de door belanghebbenden ingediende zienswijzen, de reactie van het waterschap op de zienswijzen.

Kort gezegd is een peilbesluit een juridische vastlegging van een bepaald peil met beheermarges van het oppervlaktewater binnen een bepaalde geografische eenheid en voor langere tijd, waarbij ook een toelichting hoort. Voor de burger roept een peilbesluit geen rechtsgevolgen in leven. Wel kunnen belanghebbenden verzoeken om handhaving als het waterschap zijn inspanningsverplichting veronachtzaamt of kunnen zij het waterschap aansprakelijk stellen wanneer zij ten gevolge daarvan schade lijden.

Op de kaart behorende bij het peilbesluit zijn peilschalen, automatische peilregistratiepunten en de begrenzing van het gebied aangegeven. Hieronder wordt de vorm en inhoud van een peilbesluit verder uitgewerkt.

Het peilbesluit, bestaat uit onder andere uit de volgende onderdelen:
- een toelichting op het peilbesluit; waarin onder meer een afweging van belangen en een peilenkaart zijn opgenomen;
- overige bijbehorende kaarten;
- verslagen/uitkomsten van overleggen en gedachtewisselingen met belanghebbenden, indien en voor zover deze hebben plaatsgevonden;
- de door belanghebbenden ingediende zienswijzen (in het definitieve besluit);
- de reactie van het waterschap op de zienswijzen (in het definitieve besluit).

In de toelichting staat onder andere informatie over de ligging van het gebied, de actuele gebruiksfuncties, maar ook de hoogteligging, de bodemsoorten, de bestaande waterhuishoudkundige situatie en de gewenste situatie inclusief het daarbij toe te passen type peilbeheer. Daarnaast is in de toelichting de uitkomsten van de verrichte onderzoeken beschreven, de afweging van de verschillende belangen en de te verwachten gevolgen van het besluit.

Op de peilenkaart staan aangegeven:
- de peilgebieden;
- de peilen in meters ten opzichte van NAP;
- Keuze van de vorm van het peilbeheer/ beheermarges;

In het peilbesluit wordt aangegeven waar en onder welke omstandigheden het peil gecontroleerd kan worden. In de meeste gevallen moet gemeten worden bij het peilregelend kunstwerk (gemaal, stuw).

De vaststelling van een peilbesluit komt tot stand na een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (Algemene wet bestuursrecht), zoals is beschreven onder Paragraaf 4.4. Deze procedure bepaalt mede de vorm van een peilbesluit. Daarnaast moet het peilbesluit geschikt zijn om op de voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt.

Een peilbesluit betreft alleen de gevallen waarbij de waterhuishoudkundige situatie er toe leidt dat de waterstand met een redelijke mate van zekerheid kan worden bepaald en gehandhaafd. Voor vrijwel het gehele beheergebied van Noorderzijlvest worden peilbesluiten vastgesteld. Een gebied wordt eerst beoordeeld en op basis daarvan (afwegingen) wordt besloten of er een peilbesluit kan worden genomen. Dit betekent dat voor de restgebieden dus ook een streefpeil vastgelegd wordt in het Waterbeheerprogramma.

In de toelichting staat onder andere informatie over de ligging van het gebied, de actuele gebruiksfuncties en gebiedsspecifieke kenmerken. Daarnaast is in de toelichting de afweging van de effecten op de gebruiksfuncties en de verschillende belangen beschreven.

De verplichting tot het nemen van een peilbesluit voor aangewezen gebieden is wettelijk vastgelegd, evenals de inspanningsverplichting die het waterschap heeft om dit peil te realiseren en te handhaven. Tussentijds kan een peilbesluit worden herzien als bijvoorbeeld het gebied een andere bestemming krijgt. Bij het nemen van een peilbesluit worden de verschillende belangen zorgvuldig afgewogen, opdat een zo integraal mogelijk peilbesluit genomen kan worden. Grotere en/of langduriger afwijkingen van het peil kunnen alleen per vergunning geregeld worden.

Een peilbesluit krijgt zoveel mogelijk vorm naar aanleiding van de functies zoals deze zijn vastgelegd in die provinciale functiekaarten van de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân. Mogelijke typen functies zijn landbouw, natuur, infrastructuur en bebouwing. Doordat gebieden vaak meerdere functies hebben, is het opstellen en wijzigen van peilbesluiten maatwerk. De uitgangspunten voor het maken van deze afweging zijn opgenomen in dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten. Mogelijk is een nadere afweging benodigd. Ook dan gelden de uitgangspunten zoals benoemd in dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten.

4.2. Aanleiding tot het nemen van een peilbesluit

Peilbesluiten worden herzien bij veranderingen die de geschiktheid van het ingestelde peil kunnen beïnvloeden, zoals bodemdaling, landgebruiksverandering of klachten vanuit het gebied.

Een peilbesluit geldt voor een langere periode. Dit is vaak tien jaar of langer. Bij het wijzigen van een bestaand peilbesluit of het nemen van een compleet nieuw besluit wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met diverse recente en toekomstige ontwikkelingen.

De aanleiding tot het nemen van een peilbesluit is vaak te vinden in de volgende omstandigheden:
- interne evaluatie;
- onvoorziene omstandigheden;
- veranderingen in de fysieke leefomgeving;
- klimaatveranderingen;
- drooglegging;
- wettelijke verplichting aangewezen peilgebieden;
- nieuwe wet- en regelgeving;
- Europese verplichtingen;
- bodemdaling;

- gedateerde besluiten en de noodzaak om te actualiseren;
- klachten zijn vanuit het gebied.

Wanneer vanuit een bepaalde aanleiding de noodzaak is geboren om een peilbesluit te nemen of te wijzigen, dient tijdens die procedure een zorgvuldige afweging tussen de verschillende aspecten en belangen te worden gemaakt. Het volgende hoofdstuk gaat daar dieper op in.

4.3. Afweging

Van de in dit hoofdstuk beschreven inhoudelijke aspecten moet nagaan worden of die in het betreffende peilgebied van belang zijn voor het peil. Zo niet, dan moet dit kort met enkele regels worden onderbouwd in de toelichting bij het peilbesluit

Wat in een peilbesluit meegenomen wordt, hangt af van de opgaven, belangen en kwetsbaarheden die gelden in het betreffende peilgebied. Dit hoofdstuk gaat in op alle inhoudelijke aspecten waarvan nagegaan moet worden of die meegewogen moeten worden in een peilbesluit. De aspecten die in dit hoofdstuk beschreven staan hoeven dus alleen meegewogen te worden als die een significante rol spelen in het betreffende peilgebied.

Voor aspecten die niet meegewogen worden, volstaat een korte vermelding van de reden hiervoor. Zo'n keuze om een aspect niet mee te wegen kan gebaseerd zijn op beheergebied-brede onderzoeken van afdeling Strategie & Beleid, eventuele watergebiedsplannen, of op een advies van een expert op het betreffende thema. Als voorbeeld: In de voorbereiding van een peilbesluit kan de waterschapsexpert op het gebied van verzilting beoordelen dat het thema verzilting in het betreffende peilgebied een verwaarloosbare rol speelt ten opzichte van de andere belangen omdat bijvoorbeeld de huidige zoutconcentraties in ondergrond en watergangen ver onder het kritieke niveau zitten. Voor bijvoorbeeld wateroverlast kan eventueel een recente gebieds-brede quickscan van wateroverlastknelpunten voorhanden zijn. Als dat zo is dan zou daaruit kunnen blijken dat binnen het betreffende peilgebied geen wateroverlastknelpunten aanwezig zijn en dus NBW-toetsing niet nodig is voor het peilbesluit.

4.3.1. Belangen en maatregelen overwegen

In dit document zijn verschillende belangen beschreven die gediend kunnen zijn bij het in te stellen peil. In een peilgebied spelen vaak meerdere belangen tegelijkertijd, gekoppeld aan de plaatselijke waterfunctie(s). Zo kunnen in een peilgebied landbouwbelangen om een lager peil vragen en natuurbeschermingsbelangen om een hoger peil. Essentieel is dat een transparante belangenafweging plaats vindt. Ook moet in een peilbesluit duidelijk gemaakt worden dat alle, rechtstreeks bij het peilbesluit betrokken belangen, zijn meegewogen.

De toegekende functie bepaalt primair op welke doelen het waterbeheer wordt afgestemd. De waterschappen beslissen over peilbesluiten op basis van het waterbeheerprogramma als nadere uitwerking van het POP. Het waterschap weegt bij de besluitvorming alle bij het besluit betrokken belangen tegen elkaar af en houdt rekening met alle bijzondere omstandigheden en het actuele grondgebruik. Daarbij is het vigerende bestemmingsplan een belangrijke factor.

4.3.2. Effecten van eventuele peilwijziging

Indien een peilbesluit leidt tot een peilwijziging zal de toelichting bij een peilbesluit inzichtelijk moeten maken wat effecten zijn op grondwaterstanden, kwel, bodemdalingsprocessen, natuur, landschap, landbouw, bebouwd gebied, bouwwerken, doorgang scheepvaart en cultuurhistorische waarden, indien die aspecten relevant zijn voor het gebied.

Wanneer een peilbesluit leidt tot een wijziging van het peil is het, afhankelijk van de functie van een gebied of van aangrenzende gebieden, van belang te bepalen welke effecten de peilwijziging heeft voor de volgende aspecten:

- Grondwaterstanden (Zowel doelrealisatie als schade voor de verschillende landgebruiksfuncties, zoals landbouw, bebouwing en natuur).
- Kwel en wegzijging (verandering van de kwaliteit en kwantiteit van kwel).
- Klink, oxidatie of zetting van de grond (aandachtspunt rijksbeleid voor veenweidegebieden).
- Natuur en landschap (o.a. in welke mate draagt het peilbesluit bij aan vermindering van de verdroging of veroorzaakt het juist een toename daarvan?).
- Aantasting bodemarchief in cultuurhistorische en/of archeologische terreinen.
- Waterbeschikbaarheid (zoveel mogelijk zekerheid van voldoende water voor aanwezige onttrekkingen, bijvoorbeeld voor beregening)
- Stedelijke gebieden.
- De fundering van gebouwen, het woonklimaat (de ontwateringstoestand van kruipruimten), kunstwerken en andere utiliteitswerken zoals (spoor)wegen.
- De waterstaatkundige werken (aanpassen gemalen, duikers, stuwen en watergangen).
- Doorvaarthoogte/vaardiepte.

4.3.3. Verschillende vormen van peilbeheer

Een peilbesluit moet een van de volgende typen peilbeheer vaststellen: Regulier, vast, flexibel/natuurlijk of dynamisch peilbeheer

Er zijn verschillende vormen van peilbeheer mogelijk, zoals regulier peilbeheer, vast peilbeheer, flexibel/natuurlijk peilbeheer en dynamisch peilbeheer. De verschillende vormen van peilbeheer hebben als doel om gebruiksfuncties in het gebied optimaal te bedienen. Naast de gebruiksfuncties in het gebied kan ook bodemdaling, grondwater, waterhuishouding, waterkwaliteit en ecologie worden meegenomen in de afweging. In het peilbesluit zal per peilgebied de keuze gemaakt moeten worden welke vorm van peilbeheer het beste past bij het desbetreffende peilgebied.

Regulier peilbeheer
Bij regulier peilbeheer wordt gestuurd op een vast hoger zomerstreefpeil en een lager winterstreefpeil. De begunstigde functie is dan vaak landbouw.

Vast peilbeheer
Een vast peil is een peil dat het hele jaar hetzelfde is. In bestaand stedelijk gebied wordt vaak een vast peil gehanteerd om het risico op droogvallende funderingen te beperken en de afwatering van drainage en riolering te garanderen.

Flexibel/natuurlijk peilbeheer
Bij flexibel peilbeheer mag het peil binnen een bepaalde bandbreedte op natuurlijke wijze fluctueren. Het peil fluctueert alleen door kwel, wegzijging, neerslag en verdamping. Het schouwpeil wordt in het peilbesluit vastgelegd. Met flexibel peilbeheer kan de inlaat van water van onvoldoende kwaliteit worden beperkt. Daarom wordt flexibel peilbeheer voornamelijk toegepast in natuurgebieden of in gebieden met een bijzondere waterkwaliteitsdoelstelling. Als het toch noodzakelijk is om

water in te laten, worden vaak maatregelen genomen om negatieve effecten aan waterkwaliteit en natuurwaarden te voorkomen. Bijvoorbeeld door de keuze voor de locatie van de inlaat of door kwaliteitsverbetering van het inlaatwater.

Naast het beperken van de inlaat van gebiedsvreemd water, kan flexibel peilbeheer leiden tot betere ontwikkeling van de oevervegetatie. De oevervegetatie kan zich zo goed uitbreiden waardoor de ecologische waterkwaliteit kan verbeteren en het risico op oeverafkalving wordt verminderd. Flexibel peilbeheer kan ook een negatief effect hebben op de waterkwaliteit. Dit gebeurt bijvoorbeeld als delen van het land inunderen waardoor het water versneld tot afvoer komt. Dan neemt de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater toe. Andere nadelen zijn dat er geen doorspoeling mogelijk is en dat bij ver uitzakken van het peil eutrofiering en versnelde bodemdaling kunnen optreden.

Dynamisch Peilbeheer
Dynamisch peilbeheer is een pro-actieve vorm van peilbeheer waarbij continu wordt ingespeeld op de huidige en verwachte omstandigheden in combinatie met de functie van het gebied. In plaats van een vast peil of een zomer- en winterpeil wordt het peil gevarieerd binnen bandbreedten van het peilbesluit. In het peilbesluit wordt het doel, schouwpeil en de boven en ondergrens vastgesteld. Het kan worden toegepast om voldoende water beschikbaar te hebben ten tijde van droogte ter preventie van droogteschade bij landbouw of maaiveldaling door veenafbraak. Of juist eerder extra water afvoeren om wateroverlast te voorkomen. Dynamisch peilbeheer kan er ook voor zorgen dat kunstwerken efficiënter kunnen worden ingezet. Dit kan leiden tot energiebesparing en kostenbesparing, door bijvoorbeeld meer water spuien als er goed gespuid kan worden.

4.3.4. Peilbeheer door derden

Waterschap Noorderzijlvest is verantwoordelijk voor het peilbeheer, maar kan de uitvoering van het peilbeheer door derden laten uitvoeren. Afspraken over dit peilbeheer door derden worden vastgelegd in een overeenkomst.

De uitvoering van het peilbeheer wordt in principe door het waterschap verzorgd, maar het komt desalniettemin om pragmatische redenen voor dat het waterschap peilbeheer laat uitvoeren door een derde partij. Bij bijvoorbeeld natuurgebieden, binnen wateren in gemeenten of bij particuliere bemaling kan peilbeheer door derden geschieden. Peilbeheer, inlaten of aflaten van water in het betreffende gebied zal echter altijd in overleg met de peilbeheerder moeten gebeuren. Indien dit in reguliere peilgebieden wordt uitgevoerd zal het waterschap aan dit peilbeheer eisen stellen en dit vastleggen in een vergunning. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een bandbreedte op basis van de functie waarbinnen dit peilbeheer plaats dient te vinden. Indien aan de gestelde voorwaarden niet wordt voldaan, en dus wordt afgeweken van het peilbesluit, dan wordt contact opgenomen met de peilbeherende partij. Uitgangspunt is dat waterschap het waterpeil beheerd en dat uitzonderingen via vergunningen worden geregeld. Peilafwijkingen of peilbeheer in hoofdsysteem wordt nooit door derden gedaan.

Worden afwijkende waterpeilen aangetroffen die niet bij Waterschap Noorderzijlvest bekend zijn, dan wordt daarop actie ondernomen. De eerste stap is het controleren van de vergunningen. Alvorens een afwijkend peil door een derde partij wordt toegestaan, wordt gekeken naar de invloed die een dergelijk peil heeft op haar omgeving. Zo kan worden gekeken naar de functie van het afwijkende peilvak en de functies daaromheen en hoe het afwijkende peil invloed heeft op de omgeving. In de vergunning wordt de noodzaak voor het afwijkende peil getoetst aan de hand van de beslisboom

(zie hieronder). Voor de afwijkende peilen die zijn geaccordeerd, zal worden besloten of bediening door derden is gewenst. Deze krijgt de status van een vergunde afwijking.

Voor gebieden met veen gelden aanvullende criteria voor het toestaan van peilbeheer door derden:

- Voor veen geldt dat ongelijke zetting tegen gegaan dient te worden. Derhalve mag de drooglegging van een onderbemaling niet groter zijn dan de drooglegging van het omringende peilgebied.
- Indien de drooglegging groter is dan de drooglegingsrichtlijn voor veen (Paragraaf 4.4.4), dan worden de mogelijkheden om de omvang van het peilverschil te reduceren beschouwd.

Tevens mag de locatie van de peilafwijking en de bijbehorende kunstwerken het functioneren van het hoofdwatersysteem niet nadelig beïnvloeden. In het hoofdwatersysteem wordt geen afwijkend peil toegestaan.

Waar het kan, wordt bediending door derden toegestaan. De voorwaarde die daaraan is verbonden is het bestaan van een goede afstemming tussen Waterschap Noorderzijlvest en de derde partij die het afwijkende peil gaat beheren. Het oordeel van het waterschap is daarin doorslaggevend.

Meer details hierover zijn te vinden in het Beleidsrapport Toetsing Onderbemalingen.

4.3.5. Scheiden of samenvoegen peilvakken van het waterschap

Er word gestreefd naar samenvoegen van peilgebieden waartussen het gemiddelde maaiveldhoogteverschil klein is. Afgetichelde percelen zijn hierop een uitzondering.

Afwijkende peilen zorgen voor onduidelijkheid. Daarom streeft het waterschap ernaar om peilgebieden samen te voegen, indien mogelijk. Dit speelt vooral wanneer het gemiddelde maaiveldverschil tussen twee naast elkaar gelegen peilgebieden met vergelijkbaar landgebruik klein is.

Een uitzondering hierop vormen de afgetichelde percelen. Afgetichelde percelen zijn percelen waar het maaiveld is afgegraven voor kleiwinning ten behoeve van steenbakkerijen. De afgetichelde percelen liggen beduidend lager dan het omliggende maaiveld. Voor de afgegraven grond hebben de eigenaren een vergoeding ontvangen. Van de provincie hebben zij een vergunning voor het aftichelen van de percelen ontvangen. Impliciet hebben de grondeigenaren daarmee een keuze gemaakt voor het accepteren van een lagere drooglegging. De omvang van de maatregelen om deze percelen aan de drooglegingsnormen te laten voldoen, staan vaak niet in verhouding tot de problemen die worden opgelost. Van het waterschap kan niet worden verwacht dat zij op deze specifieke percelen het peil verlaagt. Daarom worden deze percelen, in principe, buiten beschouwing gelaten bij overweging tot scheiden of samenvoegen van peilgebieden.

4.4. Gegevens voor de onderbouwing van het peilbesluit

De toelichting bij een peilbesluit moet een aantal standaardgegevens bevatten. Deze gegevens dienen om de toetsing en belangenafweging, die ten grondslag light aan het peilbesluit, inzichtelijk te maken.

Het waterschap houdt bij het vaststellen van peilbesluiten rekening met alle daarbij betrokken belangen. Daarvoor verzamelt het waterschap een aantal gegevens die in de volgende paragrafen zullen worden gespecificeerd. De gegevens moeten ook ter visie hebben gelegen. Uit die gegevens moeten de belanghebbenden de belangenafweging door het waterschap kunnen volgen (om welke belangen gaat het en hoe worden deze afgewogen).

De gegevens worden zo beschreven in de toelichting bij het peilbesluit, dat een vlotte toetsing van het peilbesluit mogelijk is. Daarnaast moet op basis van de gegevens ook een diepgaande toetsing (bij bezwaren) mogelijk zijn.

Een aantal gegevens wordt standaard bij ieder peilbesluit verzameld en geleverd. Deze gegevens staan beschreven in Paragraaf 4.4.1. Soms kan het nodig zijn aanvullende gegevens te verzamelen en te leveren. Bij wijziging van het peil is het van belang te bepalen wat de gevolgen van die wijziging zijn.

4.4.1. Basisgegevens over de huidige situatie

Om een beeld te geven van de huidige situatie in het peilgebied moet de toelichting bij het peilbesluit een aantal standaardgegevens presenteren die de situatie vlak voor de peilwijziging beschrijven.

4.4.1.1. Het gebied/de waterstaatkundige eenheid

De toelichting bij het peilbesluit moet een kaart met de huidige peilen en relevante kenmerken van het oppervlaktewatersysteem bevatten

Van belang zijn de grootte (oppervlakte) van het gebied, waarop het peilbesluit betrekking heeft en de waterstaatkundige inrichting daarvan. Bij die inrichting gaat het om de plaats en de aard van het lozingskunstwerk (gemaal of stuw), de ligging van de hoofdwatergangen en het aantal peilgebieden (bij een peilbesluit, dat betrekking heeft op meerdere peilgebieden).

Deze gegevens worden gepresenteerd op een waterstaatkundige kaart met topografische ondergrond. Op deze kaart, waarmee het peilbesluit wordt onderbouwd, staan dan aangegeven:

de begrenzing van het gebied of de gebieden, waarvoor het peilbesluit wordt genomen en de benaming daarvan;

- de in het peilbesluit vastgelegde peilen in meters ten opzichte van NAP;
- de hoofdwatergangen, waarin de vastgestelde peilen worden gehandhaafd;
- de plaats van de kunstwerken, die voor het peilbesluit van belang zijn, zoals gemalen, stuwen, sluizen, bruggen, duikers en waterinlaatwerken;
- doorvaarthoogten, vaardiepten (voor zover relevant), en dwarsprofielen (indien voorhanden).

4.4.1.2. De bodemgesteldheid

De toelichting bij het peilbesluit moet voor het peilgebied een uitsnede van de Bodemkaart van Nederland bevatten, indien nodig aangevuld met extra bodemgegevens.

Inzicht in de bodemgesteldheid is van belang voor de bepaling van de bandbreedte van grondwaterstandsfluctuaties die optimaal is voor het landgebruik, het zogenaamde Optimale Grond- en Oppervlaktewater Regime (OGOR). In paragraaf 4.4.2 zal uitgelegd worden hoe dit OGOR gebruikt kan worden bij het kiezen van een geschikt peil. In gebieden, waarin het waterschap drooglegingsnormen blijft hanteren, is inzicht in de bodemgesteldheid nodig voor de keuze van de juiste drooglegingsnorm. De Bodemkaart van Nederland geeft inzicht in de bodemopbouw tot globaal een meter diepte. Daarnaast kan het nodig zijn om terreinonderzoek te doen en geologische kaarten en boorprofielen te raadplegen.

Bij een peilbesluit voor een gebied wordt in ieder geval de bodemkaart van Nederland voor dat gebied gevoegd. Op die kaart worden de grenzen van het gebied aangegeven.

4.4.1.3. De hoogteligging van het maaiveld

De toelichting bij het peilbesluit moet voor het peilgebied een hoogtekaart van voldoende nauwkeurigheid bevatten.

Voor de vaststelling van het GGOR en voor de gevallen, waarin het waterschap drooglegingsnormen blijft hanteren, is een betrouwbare hoogtekaart nodig. Indien er geen betrouwbare kaart beschikbaar is, beziet het waterschap of het voldoende is om plaatselijk nieuwe metingen uit te voeren. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om de hoogteligging van een gebied opnieuw te bepalen (de bodem kan door delfstofwinning, klink, oxidatie, zetting en ontgrondingen gedaald zijn). Als alleen plaatselijk nieuwe metingen worden gedaan, worden die in de bestaande hoogtekaart verwerkt. Dit laatste bestaat uit een uitsnede uit het Actueel Hoogte Bestand Nederland (AHN).

In gebieden met de functie landbouw waarin nog drooglegingsnormen worden toegepast, wordt daarnaast de referentiehoogte aangegeven.

4.4.1.4. Grondgebruik

De toelichting bij het peilbesluit moet voor het peilgebied een actuele grondgebruikskaart bevatten met een indeling die zinvol is voor de toepassing van het GGOR of drooglegingsnormen.

Ook het grondgebruik is van belang voor toepassing van het GGOR of drooglegingsnormen. Onderscheid kan worden gemaakt in de volgende vormen van grondgebruik:

- Agrarisch gebied, onderverdeeld in grasland en bouwland. Afhankelijk van de detaillering van het beheerplan van het waterschap kan nog een verdere onderverdeling gemaakt worden, bijv. in tuinbouwgebied of in afzonderlijke gewassen;
- bos
- natuurgebied;
- stedelijk en/of industriegebied;
- meren en plassen;
- overige gebieden (bijv. recreatieterreinen).

Bij het grondgebruik wordt gekeken naar het Provinciaal omgevingsplan (POP), beheerplan en bestemmingsplan voor het overwegend gebruik. Daarnaast worden ook zoveel mogelijk veldwaarnemingen verricht om de actualiteit van het grondgebruik vast te stellen.

In overeenstemming met het beleid voor normering voor wateroverlast (NBW) zullen de volgende grondgebruikstypes in principe niet meegenomen worden in het peilbesluit: Roulerende gewassen zoals bollen, een kas of akkerbouwperceel in overwegend grasland, een graslandperceel in overwegend akkerland, afgetichelde percelen. Het optimale peil zal in die situaties dus vastgesteld worden op basis van het gebruik van het omliggende land binnen hetzelfde peilgebied.

Het grondgebruik wordt aangegeven op een kaart.

4.4.1.5. Aanvullende gegevens

Naast de standaardgegevens kan het in sommige peilgebieden noodzakelijk zijn om aanvullende gegevens te verzamelen. Het Waterschap zal nagaan in hoeverre aanvullende gegevens noodzakelijk zijn.

Als regel zullen Noorderzijlvest veelal met het verzamelen en leveren van de standaardgegevens volstaan. Het kan nodig zijn om aanvullende gegevens te verzamelen. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

- De waterkwaliteit: Het gaat daarbij om de kwaliteit van het gebiedseigen water en van het aan te voeren water. Ook zijn de aard en situering van vervuilingsbronnen en de aard en omvang van lozingen van belang.
- Natuur- en Landschap: Welke natuur- en landschapwaarden komen voor, welke doelstellingen gelden voor het betrokken gebied en in welke mate draagt het peilbesluit bij aan de realisatie van de doelstellingen (behoud, herstel en ontwikkeling)? Bij toepassing van het GGOR is het vanzelfsprekend, dat in gebieden met de functie natuur wordt aangegeven in hoeverre de natuurdoelstellingen worden gerealiseerd. Bij toepassing van drooglegingsnormen in natuurgebieden moet dat echter ook gebeuren. Dit staat los van de bestemming van het gebied (agrarisch, agrarisch-natuur / natuur-agrarisch) waar uiteraard ook rekening mee gehouden moet worden.
- Verspreid in landbouwgebied voorkomende elementen: In gebieden met de functie landbouw is ook aandacht nodig voor verspreid voorkomende natuurelementen en archeologische en cultuurhistorische elementen zoals borgterreinen, wierden, vestingwerken en oude kloosterterreinen. Vaak moet in dit soort locaties namelijk gestreefd worden naar zoveel mogelijk peilbehoud om versnelde oxidatie of klink van de ondergrond tegen te gaan.
- Kwel en wegzijging: Van belang is of er sprake is van kwel of wegzijging. Zowel kwaliteit als kwantiteit van de kwel is van belang.
- Verder moet ook worden nagaan of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen in een schademeetnet. Vaak gaat het hierbij om peilbuizen langs wateren waar het peil wordt gewijzigd n.a.v. het peilbesluit en waar zorgen om verdroging of vernatting bestaan. Indien het niet gaat om een dynamisch/flexibel peil dan zal ook een nulmeting van minstens twee jaar vóór peilwijziging noodzakelijk zijn.

Bij ieder afzonderlijk peilbesluit wordt door het waterschap bezien of en in hoeverre het vergaren van de hier bedoelde aanvullende gegevens noodzakelijk is met het oog op de belangenafweging en de vaststelling van het peil.

4.4.2. Interactie tussen peil en grondwater

Voor de bepaling van grondwatereffecten mogen ten noorden van het de lijn Van Starkenborgkanaal – hoendiep - Eemskanaal drooglegginsnormen gebruikt worden, terwijl ten zuiden daarvan GGOR gebruikt moet worden.

Welke peilen optimaal zijn voor het bereiken van de gewenste grondwaterstanden, wordt gebaseerd op normen voor de drooglegging van gronden of op Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR). Onder drooglegging wordt verstaan het hoogteverschil tussen het maaiveld en de waterstand in een waterloop. De gebruikte drooglegginsnormen zijn afhankelijk van de grondsoort en het grondgebruik. In de Nota Normdoelstellingen Water van de provincie Groningen[17] is aangegeven welke drooglegginsnormen voor de verschillende functies gelden en hoe deze worden toegepast (Bijlage 6.2.1).

Het Regionaal Bestuursakkoord Water schrijft voor dat in principe overal GGOR gebruikt moet worden. Echter, ten noorden van het de lijn Van Starkenborgkanaal - Eemskanaal mogen drooglegginsnormen gebruikt worden en ten zuiden daarvan moet GGOR gebruikt worden. Drooglegginsnormen volstaan in het noordelijkere gebied door de vrij geringe interactie tussen oppervlaktewater- en grondwaterpeil door de lage doorlatendheid van de daar voorkomende zavel- en kleigronden.

4.4.2.1. GGOR

De GGOR methodiek karakteriseert de grondwaterstandsdynamiek die hoort bij een toekomstig oppervlaktewaterpeil. Hiervoor wordt grondwatermodel MIPWA gebruikt. Vervolgens wordt nagegaan of de voorspelde grondwaterstandsdynamiek leidt tot acceptabele agrarische opbrengsten en natuurwaarden (de zogenaamde “doelrealisatie”). Dit wordt gedaan met behulp van de zogenaamde HELP-systematiek (Herziening Evaluatie Landinrichting Projecten) die ook rekening houdt met het bodemtype, landgebruik en maaiveldhoogte. Bij de beoordeling van de doelrealisatie wordt uitgegaan van de klassen uit het rapport “Grondwater als leidraad voor het oppervlaktewater” (Dienst Landelijk Gebied/Unie van Waterschappen, 1998). Ten tijde van de publicatie van dit Beleid Peilbeheer en Peilbesluiten wordt in opdracht van de STOWA gewerkt aan de actualisatie van de HELP systematiek: de Waterwijzer. Zodra de Waterwijzer af is, moet deze gebruikt worden voor de beoordeling van doelrealisatie.

Tabel 1 Te hanteren GGOR normering

Typering	Doelrealisatie (%)	Maatregel
Optimaal	90-100	Geen
Aanvaardbaar (gemiddeld wat te droog en/of te nat)	75-90	Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan tot doelrealisatie verhogende maatregelen worden besloten[1]
Niet aanvaardbaar (gemiddeld veel te droog en/of te nat)	<75	Acties om doelrealisatie te verhogen tot tenminste aanvaardbaar niveau[1]

[1]: In de meeste gevallen moet hierbij gedacht worden aan peilaanpassingen, maar in bepaalde situaties kan ook overwogen worden om bijvoorbeeld een inlaat toe te voegen of de diepte van een watergang aan te passen.

17 Provincie Groningen, september 2011

4.4.2.2. Rapportage grondwatereffecten in het peilbesluit

Bij een peilbesluit wordt bij toepassing van het GGOR een doelrealisatiekaart gevoegd. Daarop wordt aangegeven in welke mate de optimale waterhuishouding (het OGOR) kan worden gerealiseerd. In gebieden met de functie Landbouw wordt zowel bij toepassing van het GGOR als bij toepassing van drooglegingsnormen op kaart aangegeven welke gronden van het gekozen peil profiteren, welke gronden natter zijn dan de norm en welke gronden droger zijn dan de norm.

4.4.3. Afvoer en berging onder normale omstandigheden

Voor dimensionering wat watergangen en kunstwerken in het watersysteem dienen vastgestelde normen gehanteerd te worden. Er dient naar gestreefd te worden de afvoer van polders naar de boezem niet te vergroten.

Een peilbesluit moet indien mogelijk gebruikt worden als een koppelkans waarin reeds eerder bekende knelpunten en risico´s aangepakt worden. Binnen Noorderzijlvest worden regelmatig watersysteemanalyses en wateroverlast (NBW) toetsingen voor wateroverlastknelpunten uitgevoerd over grotere gebieden die uit meerdere peilgebieden bestaan (zie Paragrafen 4.4.3.2 en 4.4.7 voor details hierover). Bovendien is na de winter van 2012 de Droge Voeten Studie uitgevoerd. Resultaten uit dit soort studies moeten zoveel mogelijk gebruikt worden om te identificeren of in peilgebieden problemen zijn. Veel van die probleemlocaties zullen onder normale (maatgevende) omstandigheden ook niet aan de geldende normen voldoen die gelden voor verval, stroomsnelheid en opstuwing.

Bij het peilbesluit dient bepaald te worden op welke locaties niet aan de geldende normen voor verval, stroomsnelheid en opstuwing voldaan wordt en welke ingrepen gepast zouden zijn om deze knelpunten op te lossen. De effecten van zulke ingrepen op verval en stroomsnelheid kunnen bepaald worden a.d.h.v. de maatgevende afvoer (meer hierover in paragraaf 4.4.3.1). In de buurt van gemalen zal, i.p.v. maatgevende afvoer, gemaalcapaciteit als invoer gebruikt moeten worden. De geldende normen zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Normen voor maximaal toegestane opstuwing/verval die enkele keren per jaar mag optreden.

	AFVOERNORM	GRENS
Maximale overstortende straal vaste stuw	Half maatgevend	7 cm
	Maatgevend	15 cm
Maximale overstortende straal automa-tische stuw	Maatgevend	20 cm
Maximaal verval over duiker	Maatgevend	2 cm*
Maximale stroomsnelheid watergang	Half maatgevend	0,20 m/s
Maximaal verhang in de watergang	Half maatgevend	5 cm/km
Maximale opstuwing peilgebied	Half maatgevend	25 cm (inclusief kunstwerken)
Maximale stroomsnelheid onder bruggen	Maatgevend	0,50 m/s (streefwaarde: 0,40 m/s)

**: Bij de keuze om een duiker te vervangen, spelen bovendien de volgende overwegingen mee: In bemalen gebied bij aanwezigheid van veel duikers wordt gestreefd naar een maximale opstuwing van ca. 0,5 cm. In hellend gebied kan doorgaans volstaan worden met maximaal 2 cm opstuwing en bij grote drooglegging kan zelfs met nog hogere opstuwing volstaan worden. Helemaal stroomafwaarts in een peilgebied en minder dan 1000m voor een gemaal moet gestreefd worden naar vrijwel geen opstuwing (0-0,5 cm). Tenslotte is tenminste 20% lucht in duikers bij maatgevende afvoer wenselijk.*

Om aan deze normen te toetsen, werd in het verleden vaak uitgegaan van de *historische* maatgevende afvoer, het hoogste debiet dat van oudsher in een gemiddeld jaar verwacht kon worden, uit een stuk landelijk gebied zonder noemenswaardige kunstwerken of waterberging. Naar aanleiding van met name de publicatie van het Waterbeheer 21e Eeuw (WB21), worden watersystemen in Nederland zoveel mogelijk klimaat-robuust gemaakt. Als onderdeel hiervan worden de maatgevende afvoeren vaak iets verhoogd om rekening te houden met (reeds opgetreden en nog te verwachten) klimaatverandering. Paragraaf 4.4.3.1 gaat hier verder op in.

4.4.3.1. Maatgevende afvoer

Nieuwe klimaat-robuuste maatgevende afvoerwaarden voor Groningen en Drenthe zijn respectievelijk 1,55 en 1,40 L/s/ha. Met deze afvoeren worden maatregelen gedimensioneerd. Toetsing van het watersysteem kan echter nog steeds gedaan worden met de oude maatgevende afvoeren van respectievelijk 1,33 en 1,20 L/s/ha.

Maatgevende afvoeren zijn de hoogste afvoeren die in een gemiddeld jaar bij een bepaald klimaat verwacht kunnen worden. Deze afvoeren komen daarom gemiddeld veel vaker voor dan de extremere afvoeren die bij een eventuele wateroverlasttoetsing (Paragraaf 4.4.7) gebruikt moeten worden. Tabel 3 geeft aan welke maatgevende afvoeren gehanteerd dienen te worden.

Tabel 3 Minimale gehanteerde maatgevende afvoeren [L/s/ha] voor Groningen en Drenthe.

	Groningen	Drenthe
Maatgevende afvoer (landelijk)	1,55	1,40
Maatgevende afvoer (stedelijk)	1,33	1,20

Tot 2017 waren de gehanteerde maatgevende afvoeren 1,33 en 1,20 L/s/ha voor Groningen respectievelijk Drenthe. De waarden zijn verhoogd om rekening te houden met de verwachte klimaatverandering tot 2050. Deze verhoogde waarden worden gebruikt om knelpunten onder huidig klimaat minstens tot 2050 weg te nemen. Dit betekent dat bij een traject tot een peilbesluit eerst onderzocht wordt welke locaties onder huidig klimaat niet aan de normen van tabel 2 voldoen Hiervoor mogen dan nog de oude maatgevende afvoeren van 1,33 en 1,20 L/s/ha gebruikt worden. De locaties die niet aan deze oude normen voldoen, worden vervolgens aangepast zodanig dat ze voldoen bij de nieuwe maatgevende afvoeren van 1,55 en 1,40 L/s/ha. Maatgevende afvoeren uit na 2013 aangelegd stedelijk gebied zijn 1,33 en 1,20 L/s/ha voor Groningen resp. Drenthe (Notitie Water en Ruimte). Voor ouder stedelijk gebied kan geen eenduidige maatgevende afvoer gegeven worden. Hiervoor is gedetailleerde modellering noodzakelijk. Voor de onderbouwing van de maatgevende afvoer in landelijk gebied wordt verwezen naar Paragraaf 6.2.3 van de bijlage.

4.4.3.2. Watersysteemmodellering

Voor het nemen van een peilbesluit dient een hydrologisch oppervlaktewatermodel opgesteld te worden. Voor het opstellen van dit model wordt de methode zoals beschreven in het Handboek Modellering en NBW-toetsing gehanteerd.

Voor oppervlaktewatermodellering wordt in principe de software SOBEK gebruikt. Voor het opstellen van een dergelijk model dient de methode zoals beschreven in het Handboek Modellering en NBW-toetsing toegepast te worden. Hoe dit handboek toegepast dient te worden staat beschreven in het stuk zelf:

Dit draaiboek dient als basis voor de modellering en analyse van alle afvoergebieden bij waterschap Noorderzijlvest. Het draaiboek heeft het karakter van een levend document, dat gewijzigd en uitgebreid wordt tijdens de modellering van de andere afvoergebieden. Modelleurs die werken in opdracht van waterschap Noorderzijlvest kunnen dit handboek niet zonder meer blindelings volgen. Het is belangrijk dat zij een discussie beginnen met de hydrologen van het waterschap zodra ze tegen een probleem aanlopen dat niet goed opgelost wordt door de methodes beschreven in dit handboek.

Het handboek hoeft dus niet altijd op de letter nauwkeurig gevolgd te worden. Wanneer van het handboek afgeweken wordt, dient deze keuze onderbouwd te worden en de afweging zo nodig toegevoegd te worden aan het handboek. Op termijn zal het handboek dan ook van een update voorzien worden.

4.4.4. Veen

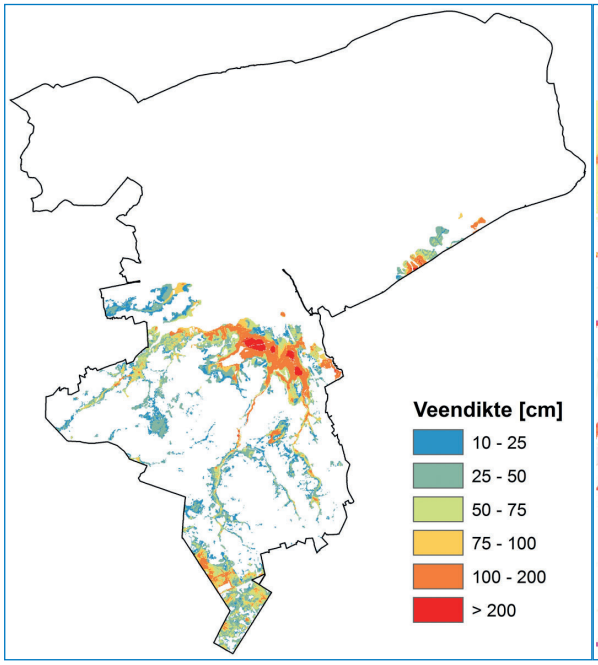
In veengebieden dient een belangenafweging te worden gemaakt tussen enerzijds rekenkundig optimale streefpeilen voor de betreffende functie en anderzijds beperking of stoppen van de effecten van veenoxidatie (zoals bodemdaling).

In veengebieden is bodemdaling door veenoxidatie een aspect dat van groot belang is bij een peilbesluit. Het proces vindt plaats in veengebieden wanneer de grondwaterstand zodanig laag is dat een veenlaag (deels) droog komt te liggen en vervolgens afbreekt. Hierdoor zijn de drooglegging en grondwaterstand de belangrijkste bepalende factoren voor de snelheid van veenoxidatie. Een effectieve manier om het proces tegen te gaan is dan ook het verhogen van de grondwaterstand, bijv. door opzetten van het waterpeil. Dit kan echter botsen met agrarische belangen. Naast landbouw treft het vraagstuk ook andere aspecten: natuur (o.a. weidevogels), landschap, duurzaamheid (uitstoot van broeikasgassen als CO_2), schade aan infrastructuur/bebouwing, wateroverlast (versnippering watersysteem) en waterkwaliteit (nutriënten vrijkomend uit veenafbraak). Hiernaast wordt verwacht dat klimaatverandering een versterkend effect zal hebben op veenoxidatie.

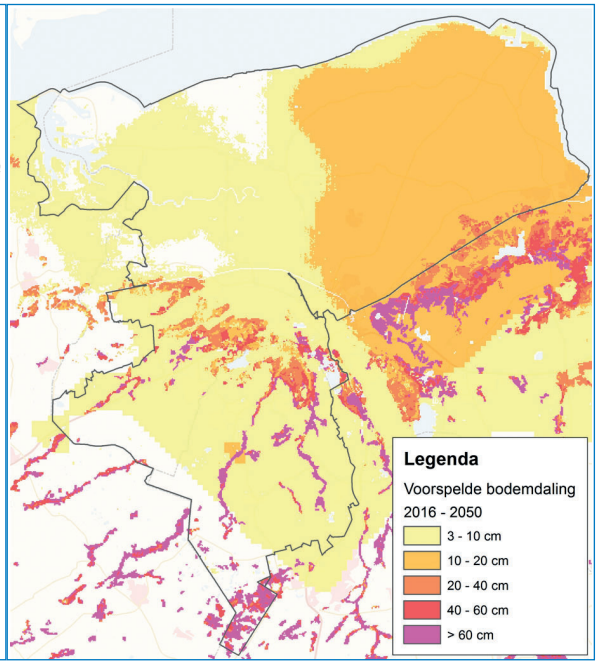
Binnen traditioneel agrarisch landgebruik is veenoxidatie in principe niet te stoppen, alleen te vertragen (tenzij het veen altijd onder de grondwaterspiegel ligt). Innovaties als onderwaterdrainage of grondwatergestuurd peilbeheer kunnen wel bijdragen aan het terugdringen van de snelheid van veenoxidatie.

Binnen het beheergebied van Noorderzijlvest is op een aantal locaties in de bovenste laag veen aanwezig. De Bodemkaart 1:50.000 geeft hier een indicatie van (figuur 2). Veenpakketten binnen Noorderzijlvest komen vrijwel exclusief ten zuiden van het Van Starkenborghkanaal en het Damsterdiep voor. Hiernaast geeft de Klimaateffectatlas een indicatie van de hoeveelheid bodemdaling tot 2050 (figuur 3). Dit is nadrukkelijk een grove indicatie. Wanneer informatie op lokale ‘fijne’ schaal benodigd is, is verder onderzoek benodigd.

De problematiek rond veenoxidatie zal verder onderzocht worden om tot specifiekere beleidsregels te komen (zie Paragraaf 6.2.5). Zodra deze nieuwe inzichten beschikbaar zijn, zullen ze aan dit beleid worden toegevoegd.



Figuur 2: Veendiktes binnen Noorderzijlvest (Alterra, 2014), is opgenomen in de Bodemkaart 1:50.000



Figuur 3: Inschatting bodemdaling 2016-2050 (t.g.v. veenoxidatie én grondstofwinning) volgens de Klimaateffectatlas[18], uitgaande van ongewijzigd peilbeheer en ongewijzigd klimaat

Bij een herziening van de peilen in gebied waar kans op veenoxidatie aanwezig is, hanteert waterschap Noorderzijlvest de volgende uitgangspunten:

1) Binnen agrarisch gebied wordt een afweging gemaakt tussen rekenkundig optimale streefpeilen voor de gewenste functie en vertraging van de snelheid van veenoxidatie.
   Hier geldt:
   a) Bij herziening van peilen mag de gemiddelde drooglegging niet toenemen (t.o.v. de vorige vaststelling van het peil), tenzij dit (op korte of lange termijn) aantoonbaar geen versterkend effect heeft op de mate van veenoxidatie.
   b) Het waterschap streeft naar toepassing van hogere zomerpeilen om de snelheid van veenoxidatie te beperken. Daarnaast dient (waar nodig met stakeholders) nagegaan te worden of aanvullende maatregelen kunnen worden toegepast zoals dynamisch peilbeheer, grondwatergestuurd peilbeheer of onderwaterdrainage.
   c) In agrarisch gebied is bij aanwezigheid van een veenpakket zonder deklaag een maximale drooglegging (winterpeil) van 40-60 cm wenselijk om de snelheid van veenoxidatie te beperken. Wanneer wel een deklaag (klei) aanwezig is, is een waarde van 40-80 cm wenselijk.
   d) Wanneer bovenstaande gewenste drooglegging niet resulteert in een gewenste situatie in het kader van waterveiligheid of het gewenste landgebruik, worden de verschillende belangen tegen elkaar afgewogen. Hierbij geldt:
      I) Aan NBW normering en hydraulische normen (waterveiligheid) dient altijd voldaan te worden.
      II) Daar waar in landbouwgebieden peilaanpassing t.b.v. vermindering van veenoxidatie niet overeenkomt met rekenkundig optimale streefpeilen voor de functie (GGOR), wordt gezocht naar een (suboptimale) balans tussen deze aspecten. Van zowel bovenstaande gewenste drooglegging als de GGOR normering mag in dit geval dus afgeweken worden.

18 Klimaateffectatlas, Stichting Climate Adaptation Services (CAS) (2017). http://www.klimaateffectatlas.nl

2) Binnen veengebied met de functie natuur streeft het waterschap naar stoppen van veenoxidatie. Eventuele herziening van peilen wordt afgestemd op de gestelde natuurdoelen en vindt plaats in overleg met de terreinbeheerder.

4.4.5. Drainage

Drainage is detailontwatering en valt onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Indien mogelijk wordt bij een peilbesluit drainage in de belangenafweging betrokken.

Drainage is detailontwatering van een perceel en valt dan ook onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar van het perceel. Bij het vaststellen van het peil speelt drainage een rol. Veel drainage is aangelegd in het kader van ruilverkavelingen/herinrichtingen, hetgeen door belanghebbenden als een zekere vorm van overheidsgarantie wordt gezien. Om die reden wordt bij een peilbesluit drainage

in de belangenafweging betrokken. Hierbij zullen de mate waarin de huidige drainage is afgeschreven, maar daarnaast ook gewijzigde inzichten over gewenste drainagediepte, een rol spelen. Ook vanuit natuurdoelstellingen kan drainage van belang zijn om aandacht aan te besteden.

4.4.6. Klimaatscenario's

Het beleid is om het watersysteem te toetsen op het huidige klimaat en maatregelen voor huidige knelpunten zoveel mogelijk klimaatrobuust op te lossen.

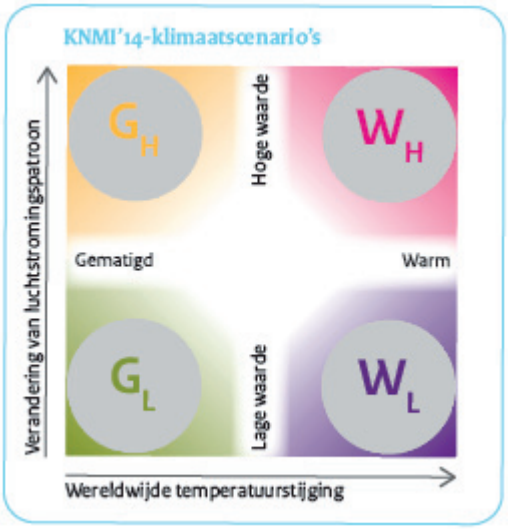
Dit document bevat beleidsuitgangspunten gericht op het bepalen van een gewenst streefpeil of een bandbreedte daarin. Het gewenst streefpeil is in eerste instantie gebaseerd op de huidige situatie; immers de fasering in te nemen peilbesluiten is ook grotendeels gebaseerd op de urgentie in op te lossen huidige knelpunten. Maar bij het adviseren van een gewenst streefpeil maken we een doorkijk naar de lange termijn, waarbij we rekening houden met toekomstige ontwikkelingen, zoals klimaatverandering.

Binnen een te nemen peilbesluit zijn er verschillende facetten te benoemen, in relatie tot het waterbeheer, waarbij klimaatverandering op de lange termijn bepalend kan zijn. Voorbeelden hiervan zijn wateroverlast (NBW, par 4.4.7), waterinlaat (DPZ, paragraaf 4.4.9) en grondwaterstanden (GGOR, paragraaf 4.4.2.1).

We maken gebruik van de meest recente klimaatscenario's van het KNMI die op dit moment beschikbaar zijn, te weten de KNMI´ 2014-klimaatscenario's. De KNMI' 2014- klimaatscenario's vertalen de onderzoeksresultaten voor het wereldwijde klimaat uit het IPCC naar Nederland. De KNMI'14-scenario's beschrijven samen de hoekpunten waarbinnen de klimaatverandering in Nederland zich, volgens de nieuwste inzichten, waarschijnlijk zal voltrekken.

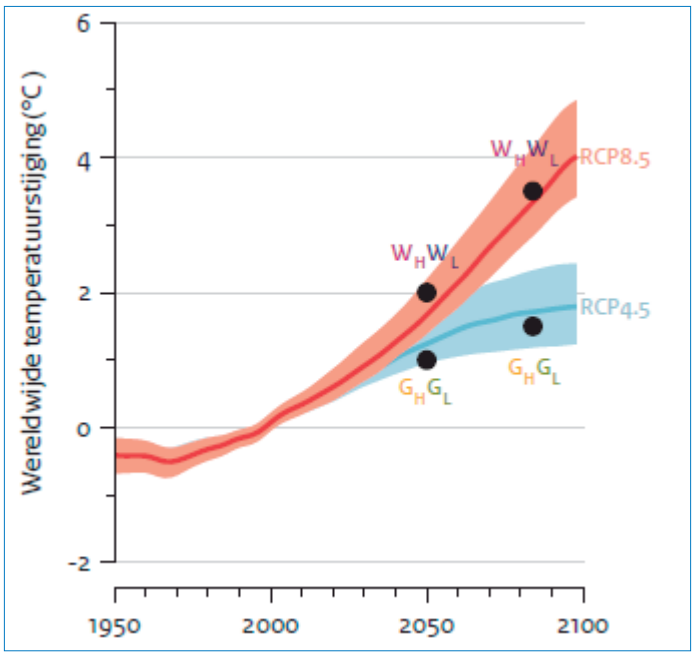
Ze geven de verandering rond 2050 en 2085 weer ten opzichte van het klimaat in de periode 1981-2010. De vier KNMI'14-scenario's verschillen in de mate waarin de wereldwijde temperatuur stijgt ('Gematigd' en 'Warm') en de mogelijke verandering van het luchtstromingspatroon ('Lage waarde' en 'Hoge waarde')[19]. Dit uit zich in een verandering van de voor het waterbeheer belangrijke variabelen als neerslag, verdamping en zeespiegel.

19 bron: http://www.klimaatscenarios.nl/scenarios_samengevat/



De vier scenario's hebben een gelijke kans van voorkomen. Naast de zichtjaren 2050 en 2085 heeft de KNMI ook één scenario ontwikkeld voor de korte termijn. Dit scenario voor het zichtjaar 2030 bestaat uit één scenario, omdat de opwarming volgens de verschillende uitstootscenario's nog bijna gelijk is. Dit is geïllustreerd in onderstaand figuur. Voor de specifieke kerncijfers per klimaatscenario wordt verwezen naar de brochure KNMI' 2014-klimaatscenario's voor Nederland (KNMI, 2014).

De klimaatscenario's van het KNMI worden elke zeven jaar herzien, waardoor bij het nemen van peilbesluiten tot ongeveer 2021 gebruik wordt gemaakt van de klimaatscenario's uit 2014[20]. In de toekomst zal gebruik worden gemaakt van de nieuwe klimaatscenario's.



Figuur 4 Temperatuurstijging volgens de KNMI'2014 klimaatscenario's

We maken gebruik van klimaatscenario's, omdat we voor de maatregelen die een lange levensduur hebben en waarvan de initiële kosten hoog zijn, willen dat ze ook klimaatbestendig zijn. Het beleidsuitgangspunt is dan ook om te toetsen op huidig klimaat en maatregelen voor huidige knelpunten zoveel mogelijk klimaatrobuust op te lossen. Dit zal uiteindelijk een bestuurlijke afweging tussen kosten en noodzaak zijn. Om de afweging eenduidig en consequent te laten zijn, werken we hier handvaten voor uit.

20 http://www.klimaatscenarios.nl/, geraadpleegd 11-12-2017.

De uiteindelijke keuze voor het gebruik van bepaalde klimaatscenario's hangt onder meer af van het doel van de studie en de te berekenen opgave. Voor een oriënterende studie geldt dat één of enkele scenario's voldoende kan zijn. Voor beleidsonderzoek of uitwerking van beleid (zoals dit beleidsdocument) is het beste om alle vier de KNMI scenario's uit te werken. Maatregelen die voor alle vier de scenario's goed werken, zijn het meest interessant.

Ter illustratie: In een peilgebied dat droogtegevoelig is, door bijvoorbeeld een oppervlakkig veenpakket of hoger gelegen zandige bodem, ligt het voor de hand een klimaatscenario te kiezen met relatief lange droge perioden in de zomer gecombineerd met hoge temperaturen en lage luchtvochtigheid. Voor het inzichtelijk maken van de NBW opgave is met name de maximum dag- en uurneerslag van belang dus dan ligt het voor de hand een scenario te kiezen waarbij deze

waarden het hoogst zijn. Voor het behalen van de GGOR normen is het daarentegen van belang of het streefpeil kan worden gehandhaafd; zowel in winter als zomer situaties. Het is de overweging waard om voor stedelijk gebied te kiezen voor een extremer scenario gezien de ruimtelijke, maatschappelijke en financiële gevolgen. Dit maakt dat per opgave en afhankelijk van de lokale omstandigheden verschillende klimaatscenario's maatgevend kunnen zijn.

De impact van een bepaald KNMI scenario op een peilgebied met bepaalde karakteristieken is op dit moment niet bekend. We werken er naar toe dat deze relatie meer op voorhand beschikbaar is, zodat we op termijn een meer eenduidige keuze voor een klimaatscenario kunnen maken. Om die reden is dit punt opgenomen als onderzoeksvraag in paragraaf 8.6.

Uiteindelijk wordt in het traject om te komen tot een peilbesluit de keuze gemaakt met welk klimaatscenario gerekend wordt. Of, en in welke mate, maatregelen daadwerkelijk klimaatrobuust worden aangelegd, is uiteindelijk een bestuurlijke keuze. Deze keuze maakt het bestuur onder andere op basis van te maken kosten. Om deze bestuurlijke afweging zo eenduidig mogelijk te faciliteren, werken we vuistregels uit voor het beoordelen van de kosten-baten analyse. Dit punt is als onderzoeksvraag opgenomen in Paragraaf 6.2.5.

4.4.7. Wateroverlast

De toetsing aan de normen voor wateroverlast wordt gedaan ten behoeve van een te nemen peilbesluit, wanneer een vooraf beschikbare NBW-quickscan aangeeft dat er binnen het betreffende peilgebied waarschijnlijk knelpunten bestaan. We nemen dan in het traject om te komen tot een peilbesluit de wateroverlast opgave integraal mee.

Het instellen van een bepaald streefpeil kan niet alleen consequenties hebben voor de optimale omstandigheden qua grondwaterstanden voor een bepaald grondgebruik, maar ook voor andere opgaven. Zo kan de hoogte van het streefpeil ook effect hebben op de mate van wateroverlast als gevolg van inundatie. Idealiter nemen we daarom in het traject tot een peilbesluit de impact op een dergelijke opgave integraal mee. Of en hoe dit dient te gebeuren, komt verder in deze paragraaf aan bod.

Voor het bepalen van de opgave aan wateroverlast zijn landelijk bestuurlijke afspraken gemaakt, en vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW-actueel 2008). De provincies hebben dit akkoord vervolgens vertaald naar regionale afspraken. De referentienormen voor wateroverlast zijn vastgelegd in de Provinciale Omgevingsverordening (bron: provincie Groningen en Drenthe). De referentienormen staan in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4 Referentienormen voor wateroverlast uit de Provinciale Omgevingsverordening. Maaiveldcriterium is het toegestane percentage van het land dat inundeert.

Grondgebruik	Toelaatbare overschrijdingskans	Maaiveldcriterium
Grasland	1:10 jaar	5%
Akkerbouw	1:25 jaar	1%
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1:50 jaar	1%
Glastuinbouw	1:50 jaar	1%
Bebouwd gebied	1:100 jaar	0%

In de afspraken met de provincies is vastgelegd dat de toetsing periodiek wordt herhaald, omdat voortschrijdend inzicht tot andere afwegingen kan leiden. Dit betekent dat in 2021 nieuwe toetsresultaten dienen te worden aangeleverd. Ons uitgangspunt is dat we de toetsing aan de normen voor wateroverlast uitvoeren ten behoeve van een te nemen peilbesluit. Dat betekent concreet dat we er zelf voor kunnen kiezen op welk niveau we de NBW toetsing uitvoeren (polder, afvoergebieden etc.), maar dat we niet een apart gebiedsproces gaan inrichten om te voldoen aan de normen voor wateroverlast.

Of NBW-toetsing wel of niet binnen een peilbesluit gedaan wordt, hangt af van indicaties van overschrijding van NBW normen. Zo'n indicatie zou uit een voorhanden QuickScan van NBW-knelpunten kunnen volgen (het doen van een QuickScan valt niet onder een traject tot een peilbesluit). Uit zo'n Quickscan is duidelijk in welke peilgebieden NBW toetsing noodzakelijk is als onderdeel van het traject tot een peilbesluit (NBW toetsing hoeft alleen plaats te vinden als de QuickScan voor het betreffende peilgebied knelpunten heeft aangetroffen). Ten tijde van publicatie van dit document is er geen quickscan voorhanden maar worden wel voorbereidingen hiertoe getroffen.

In opdracht van de STOWA zijn de nieuwe KNMI'14-klimaatscenario's vertaald in nieuwe neerslagstatistiek[21]. Deze informatie is ook van belang voor het beoordelen of er sprake is van wateroverlast.

Voor het modelleren en toetsen van ons watersysteem aan de normen voor wateroverlast is in 2009 een handboek opgesteld (zie Paragraaf 4.4.3.2 voor details hierover). Met betrekking tot de basisprincipes voor het toetsen aan de normen voor regionale wateroverlast is dit handboek actueel (bepaalde andere aspecten behoeven actualisatie). Zolang het handboek niet geactualiseerd is, is de huidige versie 2.0 leidend.

4.4.8. Waterveiligheid

Ten behoeve van de regionale waterveiligheid dient er naar gestreefd te worden de maximale afvoer richting de boezem niet te vergroten door (waar benodigd en waar passend) in te zetten op berging en vasthouden van water.

Waar mogelijk hanteren we bij het bepalen van het gewenste streefpeil de trits vasthouden – bergen – afvoeren[22]. In deze integrale afweging kan het zich voordoen, dat uitbreiding van pompcapaciteit noodzakelijk is. Dit betekent dat de uiteindelijke piekbelasting op de boezem groter wordt ten opzichte van een situatie waarin wordt gekozen voor meer vasthouden en bergen.

21 Nieuwe neerslagstatistieken voor het waterbeheer, extreme neerslaggebeurtenissen nemen toe en komen vaker. STOWA, 2015.
22 WB21

Dit maakt dat er een afhankelijkheid zit tussen de opgave regionale waterveiligheid op de boezem en wateroverlast in de polder of vrij afwaterende deel van ons beheergebied.

Op het moment dat er op meerdere locaties tegelijk water versneld wordt verpompt dan wel afgevoerd, wordt het probleem verlegd naar de boezem. Vanuit de maatregelenstudie Droge Voeten 2050 is dit punt ook juist als maatregel benoemd in de vorm van een maalstop om de normen voor de regionale keringen te behalen.

In welke mate de capaciteitsvergroting van poldergemalen een verslechtering van de regionale waterveiligheid in de hand werkt, zoeken we nader uit. Om die reden is dit punt als onderzoeksvraag opgenomen in paragraaf 8.6.

Ten behoeve van de regionale waterveiligheid dient er naar gestreefd te worden de maximale afvoer richting de boezem niet te vergroten door (waar benodigd en waar passend) in te zetten op berging en vasthouden van water. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn weergegeven in tabel 5.

Tabel 5: Maatregelen binnen een peilgebied om te voorkomen dat de piekbelasting naar de boezem toeneemt

Functie peilgebied	Mogelijkheden voor berging/vasthouden piekafvoeren
Stedelijk	Waterbuffers (o.a. wadi's), regenwaterinfiltratie, ondergrondse opslag-tanks, vergroten wateroppervlakte
Landelijk	LOP-stuwen/automatische stuwen, compensatie in andere peilgebie-den, natuurvriendelijke of flauwere oevers, waterberging, maalstop, natuurlijke/kronkelende waterloop

4.4.9. Zoetwaterbeschikbaarheid in droge perioden

In gebieden die in de zomer afhankelijk zijn van de aanvoer van IJsselmeerwater, moet er (indien mogelijk en passend) naar gestreefd worden om het peil alleen op te zetten bij voldoende water en het te laten uitzakken in tijden van droogte (flexibel peil).

Een jaarrond-peilverhoging leidt in niet-kleigronden tot meer wegzijging uit watergangen. Hoeveel deze wegzijging toeneemt is sterk afhankelijk van de grondsoort. Dit kan vooral tijdens droge perioden de afhankelijkheid van gebiedsvreemd water vergroten. Voor ons beheergebied is al het gebiedsvreemde water afkomstig uit het IJsselmeer en er is een beperkte kans dat tijdens zeer droge zomers de aanvoer van IJsselmeerwater stopgezet moet worden, op basis van de zogenaamde verdringingsreeks[23]. Dit risico neemt verder toe door klimaatverandering. Daarom moet er in droogtegevoelige gebieden naar gestreefd worden om het peil alleen op te zetten bij voldoende water en het te laten uitzakken in tijden van droogte (flexibel peil). Op die manier kan verhogen van het peil bijdragen aan grondwateraanvulling waaruit in tijden van droogte geput kan worden. Hier moet met name naar gestreefd worden in:

- Peilgebieden met wateraanvoer of waterinlaten
- De hogere ruggen tussen Drentse beekdalen waar veel wegzijging plaatsvindt. Hier vindt veel akkerbouw plaats en is dus meer potentiele droogteschade.

4.4.9.1. Verzilting

Verzilting treedt op als chloride-concentraties in oppervlaktewater of in de wortelzone boven de 1000 mg/l stijgen. Het waterschap heeft een inspanningsverplichting om chloride-concentraties in

23 De verdringingsreeks schrijft voor hoe verschillende watergebruikers en landgebruiksfuncties geprioriteerd moeten worden bij tekorten aan gebiedsvreemd water. Artikel 2.9 van de Waterwet en artikel 2.1 van het Waterbesluit.

oppervlaktewateren die voor beregening gebruikt worden onder de 1000 mg/l te houden. Boven die concentraties kan namelijk gewasschade optreden.

Wanneer het peil verlaagd wordt, neemt de kwel in het betreffende peilgebied toe. Wanneer er veel zout ondiep in de ondergrond zit (zoals in het noorden van ons beheergebied vaak het geval is), kan zo'n kweltoename leiden tot verzilting.

Wanneer een peilbesluit leidt tot verlaging van het waterpeil, zullen daarom de volgende acties ondernomen moeten worden om na te gaan of het peilbesluit met verzilting rekening moet houden:

- In het gebied zal nagegaan moeten worden of agrariërs wel eens last hebben ondervonden van verzilting.
- Gedane verziltingsstudies zullen voor het betreffende peilgebied geraadpleegd moeten worden om na te gaan of peilverlaging tot verzilting kan leiden. Voorbeelden van zulke studies zijn Spaarwater en Boeren-meten-Water
- De expert(s) binnen het waterschap op het gebied van verzilting zullen geraadpleegd worden.

Wanneer blijkt dat met verzilting rekening gehouden moet worden dan zal dit met burgers besproken worden. Als verzilting ook door burgers als een belangrijk risico gezien wordt dan zal voor het betreffende peilgebied onderzocht moeten worden hoeveel het peil mag zakken zonder dat dit leidt tot onaanvaardbare chloride-concentraties.

De relatie tussen peil en chloride-concentraties zal verder onderzocht worden (zie Paragraaf 6.2.5) om tot specifiekere beleidsregels over verzilting te komen. Zodra deze nieuwe inzichten beschikbaar zijn, zullen ze aan dit beleid worden toegevoegd.

4.4.10. Waterkwaliteit

Waterkwaliteit moet worden meegenomen in de afweging van het peilbesluit. Hierbij moet gekeken worden naar zowel Fysisch-chemische als ecologische waterkwaliteit.

Peilbeheer en peilwijziging kunnen effect hebben op de waterkwaliteit, zoals ook beschreven in paragraaf 3.6. Zowel in het peilbeheer als bij peilwijziging moet, indien nodig, rekening worden gehouden met waterkwaliteit. De effecten van de peilwijziging op de waterkwaliteit moeten, indien significant, zijn beschreven in het peilbesluit.

Waterkwaliteit is onder te verdelen in de volgende drie delen:
- Fysisch-chemische waterkwaliteit
- Ecologische waterkwaliteit
- Lozingen en handhaving

4.4.10.1. Fysisch-chemische waterkwaliteit

Een peilwijziging kan effect hebben op de fysisch-chemische kwaliteit van het water door een toename van uit- dan wel afspoeling van stoffen en verzilting. Hierbij moet gedacht moet worden aan bijvoorbeeld nitraten, fosfaten, chloriden en zware metalen. Ook kan een peilwijziging leiden tot een mogelijke uitspoeling van bodemverontreiniging. Peilverlaging in veengebieden leidt tot versnelde afbraak van veen wat vervolgens weer leidt tot eutrofiëring. Door de overmaat aan voedingsstoffen treedt een sterke groei en vermeerdering van bepaalde soorten op, waarbij meestal de soortenrijkheid of biodiversiteit sterk afneemt.

De zwak brakke wateren langs de Waddenzee worden doorgespoeld met zoet boezemwater om het zoutgehalte op een aanvaardbaar niveau voor de landbouw te houden (Het zogenaamde zoetwateraanvoersysteem). Indien wordt gekeken naar de natuur, dan kan het inlaten van zoet water ertoe leiden dat kenmerkende brakwatersoorten verdwijnen. Minder doorspoelen betekent echter significante schade voor de landbouw. Bij doorspoeling komt ook gebiedsvreemd water een gebied in, met gevolgen voor de waterkwaliteit. Waar mogelijk, zal zoveel mogelijk gebiedseigenwater worden gebruikt. Dit laatste geldt ook voor niet-brakke peilgebieden.

De effecten voortkomend uit een peilwijziging op de fysisch-chemische waterkwaliteit moeten worden meegenomen in de afweging van het peilbesluit.

4.4.10.2. Ecologische waterkwaliteit

De waterdiepte en de fluctuatie van de waterdiepte hebben grote invloed op de ecologische waterkwaliteit, waarvoor het waterschap doelen heeft opgesteld. Daarom is het noodzakelijk dat de ecologische waterkwaliteit wordt meegenomen in de afweging van het peilbesluit. Via verschillende processen hebben de waterdiepte en fluctuatie in de waterdiepte invloed op de ecologische waterkwaliteit. Zo is de waterdiepte naast de concentratie van zwevende deeltjes in het water bepalend voor de hoeveelheid zonlicht die op de bodem valt. De hoeveelheid zonlicht op de bodem is een sturende factor in de ontwikkeling van ondergedoken waterplanten, die op hun beurt weer een leefgebied zijn voor onder andere waterinsecten en vissen. Een hogere waterstand in de winter dan in de zomer zoals in natuurlijke watersystemen zorgt er onder andere voor dat oevers en oeverlanden in de winter kunnen overstromen, waardoor deze in het voorjaar dienst kunnen doen als paaigebied voor vissen. En dat rietoevers, die een leefgebied voor velerlei soorten vormen, zich beter ontwikkelen dan bij een vast peil. Het verlagen van het peil leidt ertoe dat het begroeibaar areaal van natuurvriendelijke oevers afneemt. Voor het handhaven van een peilgebied zijn veelal kunstwerken, zoals stuwen en gemalen nodig. Deze vormen voor vissen een barrière, waardoor zij het achterliggende leefgebied niet of slecht kunnen bereiken met als gevolg dat zij een deel van hun levenscyclus niet goed kunnen voltooien. Het samenvoegen van peilgebieden, en dus het opheffen van de benodigde kunstwerken, draagt bij aan het bereiken van een goede visstand. Alleen kan in sommige gevallen isolatie van een gebied bijdragen aan de instandhouding van een soort (Grote modderkruiper).

4.4.10.3. Lozingen en handhaving

Lozingen op het oppervlaktewater zijn afgestemd op het huidige peilbeheer en worden op basis hiervan gehandhaafd. Wijziging van het peilbeheer en het gewenste oppervlaktewaterpeil kan effect hebben op de invloed van lozingen en overstorten. Mogelijk leidt dit tot een negatief effect op de waterkwaliteit. Zo kan het waterpeil dalen ten opzichte van de lozingen en kan door vermindering van de waterdiepte de verhouding lozingsdebiet ten opzichte van het debiet ontvangende oppervlakte dusdanig worden aangepast dat dit een negatief effect heeft op de waterkwaliteit. Daarom is het van belang om bij wijziging van het oppervlaktewaterpeil te beoordelen of er geen negatieve effecten optreden.

Onderzocht moet worden of wijziging van het peilbeheer dan wel gewenste oppervlaktewaterpeil negatieve effecten heeft op de waterkwaliteit. Deze afweging moet worden opgenomen in de toelichting. Er moet ook altijd worden nagegaan of er handhavingsacties in het gebied lopen die relatie hebben met de voorgenomen peilwijziging.

4.4.11. Cultuurhistorie en Archeologie

Cultuurhistorische en hoogwaardige archeologische objecten dienen beschermd te worden bij peilwijzigingen

Een peilbesluit geldt voor gebieden waar onze geschiedenis haar sporen heeft achter gelaten. Niet zelden zijn dit zichtbare cultuurhistorische objecten zoals borgterreinen, wierden, vestingwerken en oude kloosterterreinen, maar ook verborgen (verwachte) archeologische objecten komen met regelmaat voor. Het Verdrag van Valletta (Malta) voorziet in de bescherming van archeologische en cultuurhistorische objecten, ook als deze nog niet gevonden zijn[24].

Archeologische (verwachtings)waarden worden beschermd wanneer deze onder de grondwaterspiegel blijven. Door het wijzigen van het peil kunnen cultuurhistorische of archeologische objecten echter aan het oppervlak komen te liggen, waardoor een object versneld kan verweren of eroderen. Voor de conservering van het betreffende object is dit ongewenst. Een peilbesluit dient om deze redenen op te nemen welke cultuurhistorische en archeologische waarden in het peilgebied voorkomen en in hoeverre een peilverandering aantasting van het bodemarchief in cultuurhistorische en/of archeologische terreinen veroorzaakt[25]. Bij een hoge tot zeer hoge trefkans of bij het daadwerkelijk voorkomen van hoge tot zeer hoge archeologische waarden wordt archeologie meegewogen in de peilkeuze. In het geval van flexibel peilbeheer kan een ondergrens worden vastgesteld voor het beschermen van (archeologische) bodemresten. Samengevat moet de toelichting bij het peilbesluit alle relevante informatie bevatten die gebruikt is bij de afweging voor een voorstel tot een bepaald waterpeil. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen: archeologische vindplaatsen, cultuurhistorische monumenten en zetting van gevoelige objecten.

4.4.12. Vaarwegbeheer

Een peilafweging houdt rekening met het vaarprofiel, de brughoogtes en de drempelhoogtes van sluizen voor een veilige en vlotte doorvaart

Het NBW en de Waterwet beschouwen het vaarwegbeheer als integraal onderdeel van het watersysteem. Bij waterschap Noorderzijlvest gaat het om de vaarwegen in het boezemsysteem die gebruikt worden voor de recreatievaart en de beroepsvaart. Het waterschap Noorderzijlvest betrekt het vaarwegbeheer alleen bij zijn besluitvorming, voor zover het past binnen het waterbeheer of waar het waterschap als vaarwegbeheerder is aangewezen. Bij een peilafweging zullen het vaarprofiel, de brughoogtes en de drempelhoogtes van sluizen voor een veilige en vlotte doorvaart worden meegewogen naast de overige belangen.

4.5. Maatregelen als gevolg van de bodemdaling door gaswinning

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw daalt de bodem in Groningen en omgeving als gevolg van de gaswinning. De bodemdaling heeft tot gevolg dat het maaiveld lager komt te liggen. Bij gelijkblijvend streefpeil leidt dit tot een grotere kans op wateroverlast. Dit uit zich in de vermindering van de drooglegging, afname van de waterberging en vermindering van de doorvaart hoogte onder bruggen.

24 http://wetten.overheid.nl/BWBV0002031/2007-12-12#VertalingNL, geraadpleegd 3-1-2018
25 De archeologische kaarten van de provincies Drenthe en Fryslân en gemeenten in Groningen zijn hiervoor leidend.

4.5.1. Gemeten bodemdaling en bodemdalingsprognoses

In het gebied dat onderhevig is aan bodemdaling worden de NAP peilmerken van Rijkswaterstaat om de 5 jaar gecorrigeerd naar de juiste NAP referentie. Dit betekent dat om de 5 jaar de werkelijke bodemdaling inzichtelijk wordt. Het jaar na de meting vind de publicatie plaats van de correcties.

Naar aanleiding van de gemeten bodemdaling brengt de NAM een statusrapport uit. Dit rapport bevat een analyse van de opgetreden bodemdaling als het gevolg van de gaswinning en de prognoses van de bodemdaling als het gevolg van de gaswinning tot 2080. Bij dit rapport behoren ook de nieuwe contourlijnen van de gemeten bodemdaling en de eventueel nieuwe contourlijnen van de prognoses van de bodemdaling door gaswinning tot 2080.

4.5.2 Tussentijdse peilaanpassingen (Peilindexering)

Per peilbesluit wordt op basis van de bodemdalingsprognoses vastgelegd wat de wijze van peilaanpassingen is en wat de bijbehorende randvoorwaarden zijn. Waar mogelijk past het waterschap tussentijdse peilaanpassingen toe op basis van de 5 jaarlijkse gemeten bodemdaling van Rijkswaterstaat. Het doel van de peilaanpassingen is om het waterniveau zoveel mogelijk mee te laten zaken met de maaivelddaling waardoor de drooglegging zo veel mogelijk gelijkt blijft.

Bij gelijkmatige bodemdaling is een peilaanpassing op basis van de gemeten bodemdaling geen peilwijziging, maar een aanpassing op papier. De droogligging blijft immers gelijk alleen het streefpeil in NAP wordt aangepast op de gemeten bodemdaling.

Bij ongelijkmatige bodemdaling kan een peilaanpassing op basis van de bodemdaling wel leiden tot een daadwerkelijk peilwijziging. Namelijk het ene deel van het gebied zakt sneller dan het andere deel van het gebied. Dit is vooral van toepassing voor grote gebieden, zoals de boezem en grote polders aangezien bodemdaling door gaswinning redelijk gelijkmatig plaats vindt. Uit onderzoek blijkt dat bodemdaling door gaswinning niet leidt tot onregelmatige bodemdaling op perceelsniveau.

4.6. Instellen en handhaven van peilen

Een peilbesluit is van kracht een dag na de bekendmaking.

Na het nemen van het peilbesluit omvat de informatieoverdracht naar de peilbeheerder het peil, de eventueel benodigde maatregelen om het peilbesluit in te stellen en nieuwe peilschalen, inclusief een planning voor het uitvoeren van de maatregelen en de ingangsdatum van het nieuwe peil.

Een peilbesluit is van kracht op de dag na de bekendmaking. Voor die tijd kan de peilbeheerder de kunstwerken instellen op het nieuwe peil. Als er echter maatregelen aan kunstwerken of watergangen moeten worden uitgevoerd, kost het meer tijd om het peilbeheer in te stellen. In dat geval wordt het moment van de daadwerkelijke instelling van het nieuwe peil opgenomen in het peilbesluit. Tot die tijd geldt een interim-peil dat wordt vastgelegd in het peilbesluit. Als bij het nemen van het besluit niet bekend is wanneer de inwerkingtreding kan plaatsvinden, zal de datum van inwerkingtreding zo snel mogelijk extern bekend worden gemaakt.

In het peilbesluit wordt aangegeven welke kunstwerken en watergangen aangepast, verwijderd of aangelegd worden om het nieuwe peil en peilbeheer in te stellen en welke maatregelen worden uitgevoerd om negatieve effecten als gevolg van het nieuwe peil te mitigeren. Bij nieuwe kunstwerken wordt ook bepaald of Noorderzijlvest het kunstwerk in eigendom wil hebben of alleen het onderhoud en/of de bediening wil doen.

5. Processtappen peilbesluit

5.1. Herzieningscyclus

Een peilbesluit geldt voor een langere periode. Vaak wordt de periodevan 10 jaar gehanteerd. Deze periode kan verlengd worden. Vijf jaar na inwerkingtreding evalueert het waterschap het peilbesluit.

Elk peilbesluit geldt voor een langere periode

Door verschillende waterschappen wordt daar vaak in de praktijk een periode van 10 jaar voor gehanteerd. Daarna moet het peilbesluit worden herzien. Wanneer hiervoor geen aanleiding is, kan de periode van een peilbesluit worden verlengd met vijf jaar en hoeft het peilbesluit niet te worden gewijzigd. Een peilbesluit kan worden herzien op basis van interne en externe factoren.

Een interne tussentijdse evaluatie door het waterschap kan aanleiding zijn om het besluit te herzien. Deze evaluatie vindt plaats vijf jaar na inwerkingtreding van het peilbesluit. Externe factoren voor herziening kan bijvoorbeeld wanneer het gebied een andere bestemming krijgt.

Of er sprake zal zijn van een herziening van het peilbesluit wordt onder andere bepaald door de volgende factoren:

- Hoe groot de omvang van de groep belanghebbenden is in verband met de inspraak;
- Of het peilbesluit binnen afzienbare tijd aan herziening toe is;
- Hoe het apart te behandelen gebied zich verhoudt ten opzichte van het polder-of boezembelang.

Het waterschap maakt de afweging of er een peilbesluit komt dan wel herzien wordt op basis genoemde factoren.

De werkwijze en (juridische) procedure voor de herziening van een peilbesluit is gelijk aan het opstellen van een peilbesluit (zie Paragraaf 5.2).

5.2. Procedure

Bij de voorbereiding van een peilbesluit volgt het waterschap een aantal formele stappen uit afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

De procedure van het nemen of het herzien van een peilbesluit wordt geregeld in de Algemene wet Bestuursrecht. De vaststelling van een peilbesluit komt tot stand na een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht). Tijdens het herzien van een peilbesluit is er inspraak mogelijk. Het herzien van een peilbesluit duurt ongeveer halfjaar tot een jaar en bestaat uit meerdere stappen. Het algemeen bestuur van het waterschap stelt uiteindelijk een nieuw peilbesluit definitief vast. Hieronder staan de juridische en bestuurlijke stappen verder uitgewerkt.

3) Bij het opstellen van een peilbesluit worden belanghebbenden geïnformeerd over het voornemen om een peilbesluit te nemen of om een peilbesluit te herzien. Het waterschap wil deze belanghebbenden zoveel mogelijk betrekken bij de plannen voor een nieuwe peilbesluit. Tot deze belanghebbenden kunnen ook andere overheidsorganisaties, zoals gemeente of provincies, behoren.
4) Met de informatie uit de overleggen, zoals genoemd bij stap 1, stelt het dagelijks bestuur van het waterschap een eerste versie van het peilbesluit vast. Dit is het ontwerp-peilbesluit.
5) Het dagelijks bestuur van het waterschap legt het ontwerp-peilbesluit ter inzage voor een periode van zes weken.

6) In deze termijn kunnen belanghebbenden hun zienswijzen bij het waterschap kenbaar maken.
7) Het dagelijks bestuur verzamelt de binnengekomen zienswijzen en bereidt een reactie op deze zienswijzen voor. Hiervoor wordt een reactienota opgesteld. De zienswijzen kunnen leiden tot een aanpassing van het ontwerp-peilbesluit. Wanneer dit het geval is, wordt dit in de reactienota vermeld.
8) Het dagelijks bestuur stuurt het (eventueel aangepaste) ontwerp-peilbesluit met de onderliggende reactienota naar het algemeen bestuur. De indieners van de zienswijzen krijgen deze documenten ook. Dit doet het waterschap minimaal een week voor de vergadering van het algemeen bestuur.
9) Het algemeen bestuur behandelt het ontwerp-peilbesluit in één van zijn vergaderingen. Tijdens deze vergadering kunnen indieners van een zienswijze inspreken.
10) Het algemeen bestuur stelt, rekening houdend met de ingekomen zienswijzen, het definitieve peilbesluit vast.
11) Het definitieve peilbesluit wordt naar de indieners van eventuele zienswijzen gestuurd.
12) Het definitieve peilbesluit wordt ter inzage gelegd voor een periode van zes weken.
13) Binnen die periode kan er beroep worden aangetekend tegen het vaststellen van het peilbesluit bij de Arrondissementsrechtbank.
14) Na de procedure bij de rechtbank kan er eventueel hoger beroep ingesteld worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

5.2.1. Participatie

Voor het opstellen van een peilbesluit zal een interne adviesgroep binnen het waterschap en een externe adviesgroep met vertegenwoordigers van de verschillende belangen-organisaties worden gevormd. Deze zullen samen met het waterschap het traject van het te nemen peilbesluit doorlopen.

Het vaststellen van een peilbesluit is een complex proces. Binnen een gebied waar een peilbesluit plaats gaat vinden, zijn verschillende belangen die behartigd worden. Functies zoals landbouw, natuur en wonen zijn binnen een gebied veel voorkomend, maar ook recreatie, waterkwaliteit, cultuurhistorie en archeologie spelen vaak een rol. Om deze verschillende belangen een plek te geven om gehoord te worden, betrekt Waterschap Noorderzijlvest de omgeving bij de voorbereiding van peilbesluiten.

Participatie is een belangrijke pijler onder de nieuwe Omgevingswet. Vroegtijdig samenwerken vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen. Door gebruik te maken van participatie in het opstellen van een peilbesluit handelen wij in de geest van de Omgevingswet.

Dit betekent dat voor ieder peilbesluit met een interne en een externe adviesgroep wordt samengesteld. In de interne adviesgroep zitten de projectleden die betrokken zijn bij de te nemen peilbesluiten, aangevuld met medewerkers uit de verschillende disciplines. De voorzitter van de interne adviesgroep is tevens de projectleider. De taak van deze interne groep is het inbrengen van gebiedsspecifieke kennis ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen en de huidige knelpunten in het waterbeheer. Daarnaast is hun rol het meedenken en adviseren over de inhoudelijke, juridische en procesmatige kanten van het project en de communicatie. Bij de formatie van de interne adviesgroep wordt gekeken naar welke functies en belangen aanwezig zijn in het gebied en welke ontwikkelingen gaande zijn. Op basis daarvan wordt vervolgens bepaald welke disciplines aanwezig moeten zijn om een goed peilbesluit op te kunnen stellen. Om geen kansen te laten liggen om draagvlak binnen de organisatie te krijgen voor de peilvoorstellen en het proces van de herziening van het peilbesluit goed te laten verlopen, is het belangrijk binnen het waterschap de juiste disciplines in een vroeg stadium te betrekken.

De externe adviesgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende belangenorganisaties die actief zijn in het gebied. Vanuit het Waterschap Noorderzijlvest nemen een bestuurslid, en tevens voorzitter van de groep, en de projectleider deel aan de adviesgroep. De invulling van de overige leden van de externe adviesgroep staat niet vast en geschiedt bij de start van de herziening van een peilbesluit. Met elkaar denken zij actief mee bij het formuleren van knelpunten en oplossingsrichtingen op basis van hun gebiedskennis. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat de vertegenwoordigers een positief effect leveren op de kwaliteit van het peilbesluit en draagvlak creëren in de betreffende gebied voor de peilvoorstellen en de eventuele bijbehorende maatregelen. De leden van de externe adviesgroep leveren dus een bijdrage aan de totstandkoming van het peilbesluit. Het waterschap is eindverantwoordelijke en komt met het peilvoorstel waarin alle belangen zijn meegenomen en afgewogen.

Het is gewenst de belangen zo goed mogelijk vertegenwoordigd te hebben in de externe adviesgroep. Dit verhoogt de kwaliteit van het peilbesluit. Tevens wordt hiermee het aantal zienswijzen en/of beroepen op een peilbesluit beperkt. Om als lid deel te kunnen nemen aan deze adviesgroep, dient men derhalve aan bepaalde criteria te voldoen.

Gedurende het traject komt de adviesgroep meerdere keren bijeen, waarin zij een aantal taken op zich nemen. De taken van de externe adviesgroep zijn:

- Gebiedskennis inbrengen.
- Gevoeligheden benoemen.
- Toekomstige ontwikkelingen inbrengen.
- Knelpunten en oplossingsrichtingen benoemen.
- Meedenken bij peilvoorstel en maatregelen.
- Zorgen voor draagvlak achterban.

Tijdens de bijeenkomsten worden bijvoorbeeld de uitgangspunten overlegd, de knelpunten geïnventariseerd, oplossingsmaatregelen gepresenteerd en kan het peilbesluit in haar uiteindelijke vorm beschouwd worden.

Er zal door het waterschap naar gestreefd worden om via haar website en/of sociale media de voortgang van het te nemen peilbesluit bij te houden. Wanneer een peilbesluit in haar uiteindelijke vorm gereed is, presenteert het waterschap deze tijdens informatiebijeenkomsten, alsook via de website van Waterschap Noorderzijlvest, waar dan tegelijkertijd op gereageerd kan worden. Tevens zal het document dan ter inzage in het waterschapshuis liggen.

5.2.2. Afhandeling tussentijdse aanvragen voor peilwijziging

Binnen 5 jaar na een peilbesluit is het mogelijk om een tijdelijke vergunning tot afwijking van een peilbesluit te verlenen.

Tijdens de looptijd van een peilbesluit kan voor bijvoorbeeld een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling een afwijkend peil of peilbeheer nodig zijn. Het gebied kan bijvoorbeeld de functie natuur hebben gekregen in plaats van de functie landbouw.

In die situatie kan krachtens art. 6.13 Waterwet en de Keur eventueel een tijdelijke vergunning tot afwijking van een peilbesluit worden verleend. Bij grote gevolgen voor het waterpeil kan ook worden gekozen voor een gehele of gedeeltelijke wijziging van het peilbesluit.

5.3. Schade

Bij vergoeding van schade wordt onderscheid gemaakt tussen rechtmatig overheidshandelen en onrechtmatig overheidshandelen.

In Paragraaf 2.3.4 is het bestaan van een Nadeelcompensatieverordening reeds vermeld. Voor schade en een eventuele vergoeding van schade moet onderscheid gemaakt worden tussen rechtmatig overheidshandelen en onrechtmatig overheidshandelen. Het is overigens voor een burger of bedrijf niet mogelijk om de beide sporen tegelijkertijd te bewandelen. Het is “of/of”.

Het waterschap moet een te nemen peilbesluit zorgvuldig voorbereiden. Binnen dit kader moet het waterschap in beeld brengen of er schade te verwachten is en welke schade dit dan zal zijn. Schade moet, waar mogelijk worden voorkomen, dan wel worden gemitigeerd.

De burger of het bedrijf dat stelt schade te lijden als gevolg van een peilbesluit moet dit bewijzen. De onderbouwing van geleden schade bestaat uit het inzichtelijk maken van de aard en de omvang van de schade en het causaal verband met het peilbesluit.

5.3.1. Soorten schade

In de praktijk komen twee soorten schade het meeste voor bij het wijzigen van een waterpeil:

- Fysieke schade aan gebouwen (inclusief hun funderingen)
- Nat- of juist droogteschade bij agrarische gronden
    - a) Waardevermindering
    - b) Inkomensschade

5.3.2. Voorkomen van schade

In de voorbereidng van een peilbesluit worden vooropnames van bouwwerken binnen 25 meter van de watergang gemaakt.

Wanneer de risico’s op schade vooraf beter in kaart zijn gebracht kan het waterschap ook beter in staat zijn om vooraf te beoordelen welke maatregelen getroffen kunnen worden om de (risico’s op) schade te beperken of te voorkomen. Voor gebouwen betekent dit bijvoorbeeld dat nauwkeurig de bouwkundige toestand van pand en fundering vastgelegd moeten worden. Zo kan op een later moment discussies over causaal verband tussen schade en het genomen peilbesluit voorkomen worden. Bij agrarische gronden gaat het dan vooral over de teeltmogelijkheden voor gewassen bij een veranderend waterpeil.

Uit onderzoek (zie het onderstaande kader) is gebleken dat vooropnames van bouwwerken binnen 25 meter van de watergang van belang zijn om het schaderisico te beperken.

In het verleden is door Deltares, toen nog GeoDelft geheten, een statistische methodiek ontwikkeld waarmee kan worden geschat wat de (toename) van de kans op schade aan gebouwen is ten gevolge van een peilaanpassing [GeoDelft, 2007] en [Deltares, 2008].
Deze methode is bij dit onderzoek toegepast om de toelaatbaarheid van 50, 100 en 150 mm relatieve peilverlaging te toetsen. Gebaseerd op de resultaten van de uitgevoerde analyses blijkt dat het effect van een relatieve peilverlaging van 0,05 tot 0,15 m een gebied betreft met een beperkte breedte (maximaal tot circa 25 m afstand van de boezem). Zelfs binnen dit gebied is het effect praktisch gezien verwaarloosbaar voor wat betreft het optreden van extra schade aan aanwezige bebouwing.

Bron: Raaienonderzoek Electraboezem 2e schil

5.3.3. Rechtmatige overheidsdaad

Waterschap Noorderzijlvest heeft voor de vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen een eigen nadeelcompenstieregeling.

Peilbeheer (wat betreft de hoofdwatergangen en dan voor de afvoer van water) is een wettelijke taak van het waterschap. De aanvoer van water is een inspanningsverplichting. Naar aanleiding van het nemen en de uitvoering van een peilbesluit kan er schade ontstaan.

Er kan echter sprake zijn van schade, die niet ten laste van de particulier kan worden gelegd. Er is dan sprake van een rechtmatige overheidsdaad. Dit wordt onderzocht tijdens een verzoek om nadeelcompensatie Op grond van artikel 7.14 Waterwet en verder ontstaat er dan mogelijk een recht op een vergoeding bij een rechtmatige overheidsdaad, wat in diezelfde procedure op basis van het verzoek verder wordt onderzocht In het peilbesluit hoeft niet een afzonderlijke regeling voor de vergoeding van eventuele schade opgenomen te worden. In beginsel mag worden volstaan met verwijzing naar de daarvoor geldende algemene wettelijke schadevergoedingsregeling uit artikel 7:14 Waterwet en/of de eigen nadeelcompensatieregeling van het waterschap. Bij nadeelcompensatie geldt niet zoals bij de hierna genoemde onrechtmatige overheidsdaad als uitgangspunt de vergoeding van de gehele schade. Alleen eventuele onevenredige schade kan voor compensatie in aanmerking komen na beoordeling.

Wanneer er sprake is van een onrechtmatige overheidsdaad wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

5.3.4. Onrechtmatige overheidsdaad

Voor vergoeding van schade door onrechtmatig overheidshandelen is een aansprakelijkstelling op basis van art. 6:162 BW de grondslag voor een mogelijke vergoeding van schade.

Wanneer sprake is van onrechtmatig handelen van het waterschap bij peilbeheer - bijvoorbeeld omdat een vastgesteld peil ten onrechte niet wordt gehandhaafd – biedt het civiele recht (art. 6:162 BW) de grondslag voor vergoeding van eventuele schade.

In het civiele recht wordt het toebrengen van fysieke schade aan een onroerende zaak van een ander in het algemeen onrechtmatig geacht, indien – kort gezegd - de voorbereiding en/of uitvoering van de werkzaamheden die de schade veroorzaakt hebben, in het concrete geval naar de geldende maatstaven onzorgvuldig jegens deze derde is geweest .

De in dit verband vereiste zorgvuldigheid kan bijvoorbeeld met zich meebrengen dat voor de uitvoering van dergelijke werkzaamheden in de nabijheid van een oud, weinig stevig huisje meer onderzoek en beschermende maatregelen vooraf zullen moeten worden getroffen dan bij nieuwe, stevigere bebouwing, of dat er maatregelen moeten worden getroffen om het droogvallen van houten funderingen te voorkomen.

Indien echter bij de voorbereiding en uitvoering van een peilbesluit alle redelijkerwijs te nemen maatregelen zijn getroffen, en desondanks een gebouw als gevolg van de *uitvoering* van dat peilbesluit fysieke schade oploopt, zal een aanspraak op vergoeding van die schade niet gebaseerd kunnen worden op onrechtmatig overheidshandelen, en resteert daarvoor als grondslag een beroep op schadevergoeding wegens rechtmatig overheidshandelen.

Peilaanpassingen kunnen resulteren in veranderingen in de grondwaterstand in en rond het peilgebied. Dergelijke veranderingen kunnen gewenst dan wel ongewenst zijn. Om ongewenste veranderingen (in de [grond]waterstanden) op te vangen als gevolg van de voorgestelde peilaanpassingen in een peilbesluit, dient er in het besluit ook aandacht te worden besteed aan compenserende maatregelen.

6. Bijlagen

6.1. Verklarende woordenlijst

AB	Algemeen bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Archeologie	Oudheidkunde is de wetenschap die overblijfselen van oude culturen bestudeert teneinde het verleden te reconstrueren en te duiden.
Beheergebied	Het gebied waar het waterschap voor het waterbeheer zorgt.
Bemalingsgebied	Gebied waarvan de afwatering door één gemaal plaatsvindt. Een bemalingsgebied kan uit meerdere peilgebieden bestaan.
Bodemdaling	Daling van het maaiveld als gevolg van delfstofwinning.
Bodemgesteldheid	Toestand waarin de bodem verkeert.
Boezem(gebied)	Het totale gebied dat afwatert op de boezem, inclusief de boezem zelf (boezem + hoge gebieden + polders).
DB	Dagelijks bestuur (waterschap).
Doelrealisatie	Maat om te bepalen of de waterhuishouding voldoende is afgestemd op de functie-eisen. Bijvoorbeeld landbouw: mate waarin de landbouwopbrengst zich verhoudt tot de maximale theoretische opbrengst bij een bepaalde grondsoort.
Drainage	Ontwatering is het afvoeren van water uit de bodem over en door de grond, met als gevolg het verlagen van het grondwaterpeil.
Drooglegging	De verticale afstand tussen de maaiveldhoogte en het slootpeil.
Droogleggingsnorm	Optimale situatie voor een combinatie van functie, grondsoort en grondgebruik, geldt bij winterpeil.
Duurzaam peilbeheer	Het in stand houden van optimale oppervlaktewaterpeilen gericht op een zo goed mogelijk verloop van grondwaterstanden over het jaar voor bestaande functies en op het voorkomen van negatieve effecten voor natuurgebieden, bebouwing en landbouw. Peilbeheer dat zo goed mogelijk aansluit bij verschillende vormen van landgebruik. Bij het peilbeheer wordt rekening gehouden met klimaatverandering met specifieke aandacht voor verzilting, maaiveldaling door veenoxidatie en aantasting van bebouwing en natuur.
Dynamisch peilbeheer	Dynamisch peilbeheer is een proactieve vorm van peilbeheer waarbij continu wordt ingespeeld op de huidige en verwachte omstandigheden in combinatie met de functie van het gebied.
Ecologie	Het geheel aan relaties tussen organismen onderling, tussen organismen en hun omgeving en de aanpassingen van de organismen aan de omgeving.

Eutrofiëring	Verrijking van het oppervlaktewater met fosfaat- en stikstofverbindingen, waardoor de groeisnelheid van algen en waterplanten kan toenemen.
Flexibel peilbeheer	Een peilbeheer waarbij de waterstand mag variëren binnen vooraf gestelde bandbreedten.
Functie	Het gebruik van de ruimte zoals vastgesteld in ruimtelijke ordeningsplannen op provinciaal (streekplan) en gemeentelijk niveau (bestemmingsplannen); niet te verwarren met grondgebruik.
Gebiedsvreemd water	Water dat in een (peil)gebied wordt ingelaten. Dit water heeft meestal een waterkwaliteit die niet van nature voorkomt in dit (peil)gebied.
Gemaal	Een kunstwerk dat ten doel heeft water door middel van één of meerdere pompen op een ander watersysteem af te voeren.
GGOR	Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime. Binnen een bepaald gebied rekening houden met het grondgebruik in en om dit gebied en na afweging van alle belangen in het gebied.
GHG	De Gemiddeld Hoogste Grondwaterstand op een punt over een jaar.
GLG	De Gemiddeld Laagste Grondwaterstand op een punt over een jaar.
Grondgebruik	Het gebruik van de grond of de ruimte. Niet te verwarren met de functie. Grondgebruik wordt vaak ingedeeld in een aantal categorieën, bijvoorbeeld: grasland, akkerbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw en glastuinbouw.
Grondwater	Water dat in de poriën van de grond zit.
Grondwaterstand	Het niveau van het grondwater. De grondwaterstand wordt vaak ten opzichte van NAP gegeven.
Inlaten	Laten instromen van water in een gebied. De bedoeling is meestal om de waterstand in een gebied op peil te houden, de waterkwaliteit te verbeteren of de waterstand aan te passen aan gewenste productieomstandigheden.
Kaderrichtlijn water	Europese richtlijn ter verbetering van de waterkwaliteit.
Keur	De verordening die strekt tot bescherming van de waterstaatswerken in beheer bij het waterschap.
Kunstwerk	Bouwwerk voor het waterbeheer. De meest voorkomende kunstwerken zijn: duikers, stuwen, gemalen en onderleiders.
Kwel	Opwaartse stroom van grondwater.
Legger	Register waarin onderhoudsplichtigen van en/of onderhoudsverplichtingen betreffende waterkeringen met bijbehorende werken en wateren met bijbehorende werken worden vermeld. Tevens is aangegeven waaraan waterkeringen en wateren moeten voldoen naar ligging, richting, vorm, afmetingen en constructie.

Maaivelddaling	Daling van maaiveld als gevolg van krimp, klink, zetting, oxidatie en/of verdichting. De grondsoort en de mate van ontwatering spelen hierin een rol.
NAP	Normaal Amsterdams Peil. Referentiehoogte waaraan hoogtemetingen in Nederland worden gerelateerd. Voor het gemak wordt het gelijkgesteld aan het gemiddelde zeeniveau, in werkelijkheid ligt het hoger. Het NAP wordt zichtbaar gemaakt door ongeveer 35.000 peilmerken zoals boutjes in gebouwen, bruggen en viaducten.
Natura 2000-gebieden	De Natura 2000-gebieden vormen een netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Dit netwerk is ingericht met als doel: behoud en herstel van biodiversiteit. Het netwerk draagt bij aan bescherming van habitatten en aan bescherming van soorten. Voorheen waren dit de VHR gebieden. Voor de Natura 2000-gebieden in Nederland worden beheerplannen opgesteld. Voor het water in deze gebieden worden normen opgesteld. Het Rijk stelt de chemische normen op en de provincie de ecologische normen.
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
NNN	Natuurnetwerk Nederland
Omgevingswet	Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten.
Onderbemaling	Het door middel van een werk (pomp, schuif e.d.) wordt het waterpeil in een gebied kunstmatig verlaagd.
Onderhoud	Gewoon onderhoud omvat a) het verwijderen van voorwerpen, materialen en stoffen die de afvoer, aanvoer en/of berging van water hinderen, b) schonen (maaien en indien nodig verwijderen van begroeiing) en c) het in stand houden van oevers, taluds en bijbehorende verdedigingswerken.
Peil	Het beoogd, bereikt of normaal niveau van water.
Peilaanpassing	Vindt periodiek plaats bij zettinggevoelige bodems om ervoor te zorgen dat het waterpeil gelijke tred houdt met de autonome daling.
Peilafwijking	Dit zijn afwijkingen van de waterstanden in het peilbesluit waar voor op- en onderbemalingen een vergunning is afgegeven door het waterschap.
Peilbeheer	Het in stand houden en onderhouden van het peil.
Peilbesluit	Juridisch document waarin het waterschap gewenste oppervlaktewaterpeilen en wijze van peilbeheer vastlegt.
Peilgebied	Waterstaatkundige eenheid waar een zelfde waterpeil heerst. Dit peil kan worden geregeld door een gemaal of een stuw.
Peilverlaging	De drooglegging wordt vergroot in verband met gewenst peilbeheer, bijvoorbeeld om de productieomstandigheden voor de landbouw te verbeteren. Hierdoor wordt met name in veengebieden het proces van de maaivelddaling en van verlaging van de grondwaterstand versneld.

Gewenst oppervlakte-waterpeil	In het peilbesluit opgenomen na te streven oppervlaktewaterpeil.
Verdringingsreeks	Volgorde van functies die van water worden voorzien tijdens extreme droogte.
Vast peil	Het peilbeheer is erop gericht gedurende het hele jaar gericht op een constant peil met zo min mogelijk fluctuatie.
Verdroging	Schade aan natuurgebieden door een tekort aan kwalitatief goed water.
Vernatting	Door (kunstmatige) toevoer van water en of verhoging van beheerpeilen de (natuurlijke) omgeving nat houden.
Verzilting	Een toename van het zoutgehalte van oppervlakte- en of grondwater.
Waterbeheerders	De beheerders van oppervlakte- en grondwater: Rijkswaterstaat,waterschappen, hoogheemraadschappen, provincies.
Waterbeheerprogramma	Een plan waarin het waterschap vastlegt hoe zij in de komende planperiode vorm geeft aan het beheer over het watersysteem. In dit plan komen zaken aan de orde als onderhoud van de primaire waterkeringen, de uitvoering van oever- en kadeherstelwerken, de wijze waarop om zal worden gegaan met de watertoets, de vastlegging van GGOR's, etc.
Watergebiedsplan	Integraal plan voor de inrichting van het watersysteem voor een gebied, waarbij rekening gehouden wordt met alle functies en beleidslijnen.
Waterkwaliteit	Alles dat te maken heeft met de kwaliteit van het water
Waterkwantiteit	Alles dat te maken heeft met de hoeveelheid water
Waterhuishouding	De waterhoeveelheid in een bepaald gebied.
Waterkering	Natuurlijke of kunstmatige afscheiding tussen water en land, bijvoorbeeld een kade, duinenrij of zeedijk.
Waterpeil	Beoogd, bereikt of normaal waterniveau.
Watersysteem	Bestaat uit het oppervlaktewater, het grondwater en de daarmee samenhangende waterbodems, oevers en kunstwerken alsmede de daarin levende organismen in een bepaald gebied. Deze aspecten hangen nauw met elkaar samen en beïnvloeden elkaar systematisch.
Waterwet	De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. In de waterwet staat het watersysteem centraal en zijn de doelstellingen van het waterbeheer gericht op het duurzaam goed functioneren van het water systeem. Taken en bevoegdheden zijn duidelijk vastgelegd. Rijk en provincies zorgen vooral voor het strategische beleid en de normstelling op nationaal respectievelijk regionaal niveau. Ook zorgen zij voor de noodzakelijke door werking van water in aanpalende gebieden zoals milieu, (natte) natuur en ruimte en stellen zij de functies van de watersystemen vast.

Vervolg Waterwet	De waterschappen zijn belast met het regionale operationele waterbeheer. Gemeenten hebben enkele watertaken in het bebouwde of te bebouwen stedelijke gebied, waaronder de zorgplichten voor riolering en overtollig grondwater- en regenwater.
Winterpeil	Het gewenste oppervlaktewaterpeil voor het water in de wintermaanden.
Zomerpeil	Het gewenste oppervlaktewaterpeil voor het water in de zomermaanden.

6.2. Achtergrondinformatie

6.2.1. Droogleggingsnormen

Tabel 6 Indicatieve droogleggingsnormen voor landbouwgronden

	Grondsoort	Droogleggingen		Marge
Bovengrond	ondergrond	bouwland	grasland	± 0,20 m
moerige A	1 moerig/veen	1,05	0,85	
	2 leemarm zand	0,95	0,85	
	3 zwak lemig zand	1	0,85	
	4 sterk lemig zand/ löss	1,1	0,9	
	5 lichte zavel	1,1	0,9	
	6 zware zavel	1,1	0,9	
	7 klei	1,1	0,9	
zand/löss B	1 moerig/veen	1,05	0,85	± 0,40 m
	2 leemarm zand	0,95	0,85	
	3 zwak lemig zand	1	0,85	
	4 sterk lemig zand/ löss	1,1	0,9	
	5 lichte zavel	1,1	0,9	
	6 zware zavel	1,1	0,9	
	7 klei	1,1	0,9	
lichte zavel C	1 moerig/veen	1,1	0,85	± 0,20 m
	2 leemarm zand	0,9	0,85	
	3 zwak lemig zand	1,15	0,85	
	4 sterk lemig zand/ löss	1,2	0,9	
	5 lichte zavel	1,3	0,9	
	6 zware zavel	1,25	0,9	
	7 klei	1,2	0,9	
zware zavel D	1 moerig/veen	1,05	0,85	± 0,20 m
	2 leemarm zand	0,9	0,85	
	3 zwak lemig zand	1	0,85	
	4 sterk lemig zand/ löss	1,1	0,9	
	5 lichte zavel	1,2	0,9	
	6 zware zavel	1,15	0,9	
	7 klei	1,15	0,9	

klei E	1 moerig/veen	1	0,85	± 0,20 m
	2 leemarm zand	0,9	0,85	
	3 zwak lemig zand	1	0,85	
	4 sterk lemig zand/ löss	1,1	0,9	
	5 lichte zavel	1,2	0,9	
	6 zware zavel	1,25	0,9	
	7 klei	1,3	0,9	
alle F	grofzand	0,80/1,10	0,70/1,00	± 0,40m

6.2.2. Aanvullende opmerkingen

6.2.2.1. Zandgronden

De bovenstaande tabel geeft een indeling in de zandgronden naar het percentage leemgehalte aan.

- leemarm zand 0 – 10 % leem droogl. bouwl. 0,95 m drl. gri. 0,85 m
- zwak lemig zand 10 – 17,5 % leem droogl. bouwl. 1,00 m drl. gri. 0,85 m
- sterk lemig zand 17,5 – 32,5 % leem droogl. bouwl. 1,10 m droogl. gri. 0,85 m

6.2.2.2. Marine gronden

De indeling van de kleigronden heeft plaats naar het percentage lutum.
- zand 0 – 8 % lutum
- licht zavel 8 – 17,5 % lutum
- zware zavel 17,5 – 25 % lutum
- klei > 25 % lutum

6.2.3. Achtergronden maatgevende afvoer

Tot 2017 waren de gehanteerde maatgevende afvoeren binnen Noorderzijlvest 1,33 L/s/ha voor Groningen en 1,20 L/s/ha voor Drenthe. Deze maatgevende afvoeren worden geacht onder het huidige klimaat nog te voldoen. Maatregelen in peilbesluiten (bijvoorbeeld aanpassingen aan stuwen/gemalen/inlaten of verbreden van watergangen) moeten echter ook onder het toekomstig klimaat van de komende decennia nog voldoen. De verwachting is namelijk dat de maatgevende afvoer door klimaatverandering de komende decennia toe zal nemen. Dit betekent overigens niet dat alle gemalen vervangen moeten worden want dit document (Paragraaf 4.4.3.1) schrijft voor dat alleen knelpunten die optreden onder huidig klimaat aangepakt moeten worden en klimaatrubuust gemaakt worden.

Een inschatting is gemaakt van de verwachte maatgevende afvoer rond de jaren 2030 en 2050. Deze is, samen met de regenduurlijnmethode die hiervoor gebruikt is, verder toegelicht in paragraaf 6.2.4.

6.2.4. Regenduurlijnmethode

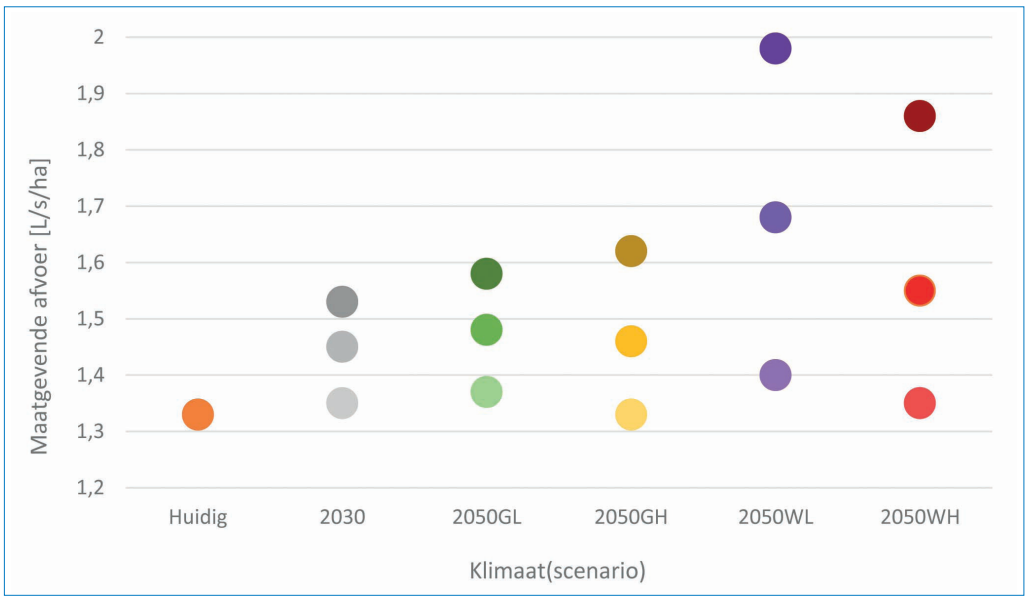
Om een nieuwe maatgevende afvoer (Paragraaf 4.4.3.14.4.3.1) te bepalen, is gebruik gemaakt van de zogenaamde regenduurlijnmethode. Regenduurlijnen beschrijven de intensiteit en duur van neerslaggebeurtenissen tegenover de frequentie van voorkomen. Onder de aanname dat de maatgevende afvoer in de huidige situatie voldoet, kan op basis van de regenduurlijnen in huidig klimaat en van 2030/2050 een nieuwe maatgevende afvoer ingeschat worden. Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

De gehanteerde regenduurlijnen (voor huidig klimaat en het klimaat van 2030/2050) zijn geconstrueerd door Meteoconsult[26]. Deze zijn gebaseerd op neerslagdata van het KNMI en representatief voor neerslagregime 'G', welke geldig is in vrijwel het gehele beheergebied van Noorderzijlvest.

- De gehanteerde herhalingstijd van de maatgevende afvoer is 1 á 2 keer per jaar (het gemiddelde van terugkeertijden T=1 jaar en T=0,5 jaar).
- Aangenomen wordt dat de huidige situatie voldoet: de huidige maatgevende afvoer is niet te klein maar ook niet te groot.

6.2.4.1. Maatgevende afvoer Groningen

De hiervoor beschreven stappen zijn ook voor alle KNMI'14-klimaatscenario's doorlopen. Voor het Groningse deel van ons beheergebied resulteert dit in maatgevende afvoeren zoals weergegeven in figuur 5.



Figuur 5: Ingeschatte benedengrens, gemiddelde en bovengrens van maatgevende afvoer voor verschillende klimaatscenario's en tijdsperioden in Groningen.

Tabel 7 op de volgende pagina laat dezelfde maatgevende afvoeren van figuur 5 in getal-vorm zien.

26 Deze regenduurlijnen zijn te vinden op http://www.meteobase.nl/

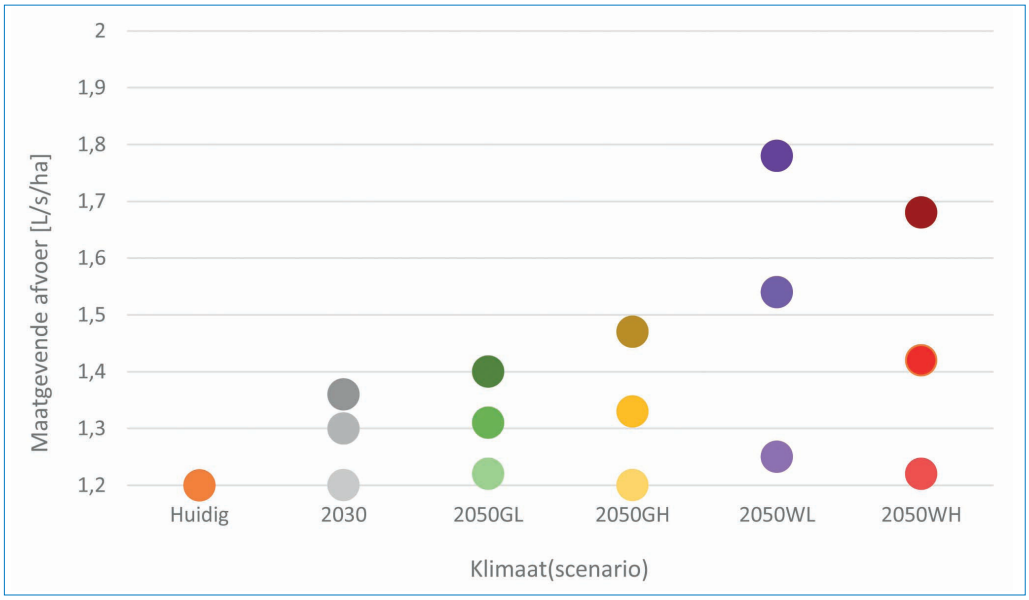
Tabel 7: Ingeschatte benedengrens, gemiddelde en bovengrens van maatgevende afvoer (L/s/ha) voor verschillende klimaatscenario's in Groningen.

	Laag	Midden	Hoog
Huidig		1,33	
2030	1,35	1,45	1,53
2050GL	1,37	1,48	1,58
2050GH	1,33	1,46	1,62
2050WL	1,40	1,68	1,98
2050WH	1,35	1,55	1,86

Het gemiddelde van de maatgevende afvoer voor 2050 (tabel 7) is ca. **1,55 L/s/ha**.

6.2.4.2. Maatgevende afvoer Drenthe

Toepassing van dezelfde methode als beschreven in paragraaf 6.2.4 op ons gebied in Drenthe resulteert in maatgevende afvoeren zoals weergegeven in figuur 6 en tabel 8.



*Figuur 6: Ingeschatte benedengrens, gemiddelde en bovengrens van maatgevende afvoer voor verschillende klimaatscenario's en tijdsperioden in **Drenthe**.*

Tabel 8: Ingeschatte benedengrens, gemiddelde en bovengrens van maatgevende afvoer (L/s/ha) voor verschillende klimaatscenario's in Drenthe.

	Laag	Midden	Hoog
Huidig		1,2	
2030	1,2	1,3	1,36
2050GL	1,22	1,31	1,4
2050GH	1,2	1,33	1,47
2050WL	1,25	1,54	1,78
2050WH	1,22	1,42	1,68

Het gemiddelde van de maatgevende afvoer voor 2050 (tabel 8) is ca. **1,40 L/s/ha**.

6.2.5. Verder onderzoek

In deze paragraaf wordt aangegeven wat voor onderzoek er in de nabije toekomst nog gedaan zou moeten worden om het peilbesluitenbeleid verder te verbeteren.

- Handvaten uitwerken voor eenduidige en consequente afweging voor het klimaatrobuust uitwerken van maatregelen (Paragraaf 4.4.6 klimaatscenario's)
- De impact van een bepaald KNMI scenario op een peilgebied met bepaalde karakteristieken (Paragraaf 4.4.6 Klimaatscenario's)
- Actualiseren Handboek modellering (Paragraaf 4.4.7 Wateroverlast)
- Invloed capaciteitsvergroting van poldergemalen op de regionale waterveiligheid (Paragraaf 4.4.8 waterveiligheid)
- Onderzoek naar het effect van peilaanpassingen op verzilting van oppervlaktewateren en bodems in het beheergebied van Noorderzijlvest
- Een quickscan van die voor ieder peilgebied in ons beheergebied inschat of er wel of geen wateroverlastknelpunten te verwachten zijn (op basis hiervan kan besloten worden welke peilbesluittrajecten een NBW-toetsing moeten omvatten).
- De problematiek rond veenoxidatie zal verder onderzocht worden om tot specifiekere beleidsregels te komen (Paragraaf 4.4.4 Veen).

Waterschap Noorderzijlvest

Mei 2018