



Nota Peilbesluiten 2023



waterschap
**Hollandse
Delta**

22 december 2022

VERANTWOORDING

WATERSCHAP

waterschap Hollandse Delta
Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk

Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
t 088 974 33 00
f 088 974 30 01
i www.wshd.nl

AFDELING

Strategie & Beleid

AUTEUR/COÖRDINATIE

R. G. Belonje, MSc
r.belonje@wshd.nl

REVIEWER AKKOORDVERKLAARDER OPDRACHTGEVER VERSIE

Ir. J.J.C. Musters
J.A. Vermeulen, MSc
H. Vierhuis
22 december 2022

Inhoudsopgave

VERANTWOORDING	2
0 Aanleiding	1
1 Inleiding	2
1.1 Doel van deze nota	2
1.2 Wat is een peilbesluit?	2
1.3 Opstellen van een peilbesluit	3
1.4 Wat is peilbeheer?	3
1.5 PDCA-cyclus	3
2 Kader	5
2.1 Juridisch kader	5
2.2 Juridische status	5
2.3 Beleidskader	6
2.3.1 Nationaal Water Programma 2022-2027	6
2.3.2 Waterbeheerprogramma 2022-2027	6
2.3.3 Kamerbrief Water en Bodem Sturend	6
3 Voorwaarden en overwegingen voor opstellen nieuw peilbesluit	7
3.1 Proces	7
3.2 Actualiteitstoets en peilindicator	7
3.2.1 Actualiteitstoetsing	7
3.2.2 Peilindicator	8
3.3 Uitgebreid/administratief/partieel	9
3.4 Maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA)	9
4 Opstellen van een peilbesluit	11
4.1 Procesbeschrijving	11
4.2 Afwegingskader	11
4.3 Participatie en inspraak	17
4.4 Bestuurlijk proces	17
4.5 Maatregelen bij peilbesluiten	18
5 Bijlage 1: Juridisch kader	2
5.1 Europese en nationale kaders	2
5.1.1 Kaderrichtlijn water	2
5.1.2 Zwemwaterrichtlijn	2
5.1.3 Verdrag van Malta	2
5.1.4 Omgevingswet	2
5.1.5 Waterwet	3
5.1.6 Wet Natuurbescherming	3
5.1.7 Waterschapswet	3
5.1.8 Besluit m.e.r.	3
5.1.9 Deltaprogramma	4
5.1.10 Nationaal Bestuursakkoord Water	4
5.1.11 Natuurnetwerk Nederland & Natura 2000	4
5.1.12 Crisis- en herstelwet	4
5.1.13 Erfgoedwet	4
5.1.14 AVG	4
5.2 Provinciale kaders	5
5.2.1 Omgevingsvisie Zuid-Holland	5
5.2.2 Omgevingsverordening Zuid-Holland	5
5.3 Regelgeving waterschap	5
5.3.1 Keur / waterschapsverordening	5
5.3.2 Legger	5

6	Bijlage 2: Soorten peilregimes	6
7	Bijlage 3: Afleiden optimale peil per functie	7
8	Bijlage 4: Beschouwing van toepassen van een quickscan MKBA voor peilbesluiten	8
9	Bijlage 5: Criteria voor handhaven/opheffen/opnieuw toestaan van peilafwijkingen.	10

0 Aanleiding

In deze nota wordt beschreven hoe waterschap Hollandse Delta zijn peilbesluiten vaststelt. In de jaren sinds het vaststellen van de vorige nota (2013) is er veel veranderd. In de maatschappij is er meer aandacht voor zaken zoals burgerparticipatie en duurzaamheid. Op landelijk niveau komen steeds meer ontwikkelingen met gevolgen voor het waterbeheer op ons af, zoals de wens van het kabinet om water en bodem sturend te maken bij ruimtelijke keuzes. Binnen waterschap Hollandse Delta is er een nieuw Waterbeheerprogramma vastgesteld voor de periode 2022-2027, waarin verschillende ambities op het gebied van peilbeheer beschreven staan. Ook hebben er sinds het vaststellen van de vorige nota veranderingen plaatsgevonden op het gebied van wet- en regelgeving.

Naast de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen hebben we ook voortschrijdend inzicht gekregen op het gebied van onze werkwijze. In de vorige Nota Peilbesluiten stond de GGOR-werkwijze (Gewenst Grondwater- en Oppervlaktewaterregime) centraal, met als doel bij het opstellen van een peilbesluit op een 'gewenst peil' uit te komen. Het hanteren van deze methodiek was verplicht vanuit de Waterverordening Zuid-Holland, maar is niet meer verplicht sinds deze vervangen is door de Omgevingsverordening Zuid-Holland.

In 2018 is er een beleidsevaluatie uitgevoerd van de bestaande peilbesluiten en de toegepaste systematiek. In de praktijk bleek het 'gewenste peil' uit de GGOR-methodiek om diverse redenen niet altijd haalbaar te zijn en dat hierbij onvoldoende rekening gehouden werd met (maatschappelijke) kosten en baten. Daarop is een pilot uitgevoerd om een nieuwe systematiek te ontwikkelen en te verkennen waarin maatschappelijke kosten en baten een nadrukkelijke plek hebben gekregen. De pilot is geëvalueerd en de uitkomsten hiervan zijn in 2021 met het bestuur gedeeld. Daarom wordt in deze nota de mogelijkheid tot het toepassen van een maatschappelijke kosten-baten analyse toegevoegd, om beter te onderbouwen waarom in een peilbesluit een bepaalde keuze wordt gemaakt.

Naast de beleidsevaluatie is er in 2018 door de Verenigde Vergadering ook een aantal besluiten genomen, dat betrekking had op het proces rond het vaststellen van de peilbesluiten. Daarbij is het mogelijk gemaakt om in de toekomst peilbesluiten in gedeeltes te herzien of om bij administratieve wijzigingen de procedure te vereenvoudigen. Deze besluiten worden nu integraal onderdeel van deze nota.

Op 23 maart 2022 heeft de Verenigde Vergadering van waterschap Hollandse Delta besloten tot het vaststellen van kaders die de basis vormen tot het herzien van de Nota Peilbesluiten 2013 en daarbij in ieder geval de verwijzing naar wet- en regelgeving te actualiseren. Deze herziene nota is de uitkomst van dat besluit. De volgende kaders zijn door de Verenigde Vergadering meegegeven:

- De wegingsfactor waterdiepte voor ecologie wordt vervangen door een actueel ecologisch maatwerkadvies, waarbij naast de waterdiepte ook andere factoren worden meegenomen die van invloed zijn op de ecologie en waterkwaliteit.
- In het stedelijk gebied wordt in het algemeen uitgegaan van het actuele peil als optimaal peil.
- De actualiteitstoets wordt als basis gebruikt voor het wel of niet actualiseren van een peilbesluit en in de procedure wordt onderscheid gemaakt tussen administratieve herziening, partiële herziening en complete herziening van peilbesluiten.
- Het toepassen van een MKBA mogelijk te maken binnen de procedure om tot een peilbesluit te komen. Een MKBA wordt toegepast wanneer minimaal 2 partijen in het gebied (deels) tegenstrijdige belangen hebben, wanneer er meerdere alternatieven voorhanden zijn en wanneer er niet eerder in het traject (bijvoorbeeld binnen het watergebiedsplan) een MKBA is toegepast.

1 Inleiding

1.1 Doel van deze nota

Deze nota beschrijft het proces tot opstelling of wijziging van een peilbesluit. Deze nota geeft de kaders mee die waterschap Hollandse Delta hanteert om tot een vaststelling van een peilbesluit te komen. Deze nota bevat niet de peilbesluiten zelf.

1.2 Wat is een peilbesluit?

Waterschap Hollandse Delta heeft in zijn werkgebied vier wettelijke taken:

1. Voldoende en schoon water
2. Veilige duinen en dijken
3. Schoonmaken van afvalwater
4. Beheren van wegen en fietspaden

Voor de eerste wettelijke taak, voldoende en schoon water, is waterschap Hollandse Delta verantwoordelijk voor het vaststellen van peilbesluiten en het beheren van het waterpeil. Al eeuwenlang wordt de waterstand in het westen van Nederland niet alleen bepaald door natuurlijke processen, maar heeft de mens invloed op welk waterpeil er wordt gevoerd. Hierdoor kan de waterbeheerder de functies binnen een gebied zoveel mogelijk faciliteren. Deze functies kunnen verschillen per gebied, bijvoorbeeld in één gebied voornamelijk landbouw en in een ander gebied voornamelijk natuur. Waterschap Hollandse Delta legt vast welk waterpeil in een gebied, een zogenaamd peilgebied, onder reguliere omstandigheden wordt gevoerd, en is vervolgens ook verantwoordelijk voor het beheren van dit peil. In totaal telt waterschap Hollandse Delta honderden verschillende peilgebieden verdeeld over tientallen bemalingsgebieden in zijn werkgebied.

Het vastleggen welk peil waar wordt gevoerd, gebeurt aan de hand van een peilbesluit: een door het algemeen bestuur van het waterschap (Verenigde Vergadering genoemd) vastgesteld document waarin beschreven staat, welk peil er in een bepaald peilgebied wordt gevoerd. In artikel 5.2 van de Waterwet (2009) staat de volgende definitie van een peilbesluit: 'In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, vastgesteld die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd'.

Dankzij het peilbesluit weten de inwoners en gebruikers in een gebied waar zij aan toe zijn. Om het water in een peilgebied effectief te kunnen aan- en afvoeren, bedienen we het peil binnen een marge rondom de waarde uit het peilbesluit. Bij waterschap Hollandse Delta werken we standaard met een beheermarge van tien centimeter boven en onder het streefpeil, hoewel bij het opstellen van een peilbesluit gekozen kan worden om een andere marge aan te houden, bijvoorbeeld in het geval van grote peilgebieden of uitkomsten van een watergebiedsplan. Het handhaven van het peil uit het peilbesluit is voor een waterschap een zogenaamde inspanningsverplichting: het waterschap moet zijn uiterste best doen om dit peil te halen, maar het kan voorkomen dat het niet lukt. Zo is het tijdens een droogtecalamiteit of hevige regenval niet altijd mogelijk om het peil binnen de beheermarge te houden.

Een peilbesluit bestaat uit meer dan alleen het vastgestelde peil. Een belangrijk deel van het peilbesluit is de toelichting hierop, waarin onder andere een gebiedsbeschrijving, de afweging tussen de verschillende belangen en de onderbouwing van de gemaakte keuzes staan. Ook horen er één of meerdere kaarten bij het peilbesluit. In ieder geval is dit een peilenkaart, waarop de begrenzingen van de peilgebieden en de in de peilgebieden gevoerde peilen staan, maar ook overige kaarten zoals bijvoorbeeld een landgebruikskaart. Ook bevat een peilbesluit de door belanghebbenden ingediende zienswijzen en de reactie van het waterschap op deze zienswijzen.

Het peilbesluit is een belangrijk en noodzakelijk instrument voor het waterbeheer (zowel veiligheid en kwantiteit als kwaliteit). Het peilbesluit en de waterhuishoudkundige inrichting van een bepaald gebied bepalen samen hoe een gebied functioneert. Een peilbesluit is bindend voor de waterbeheerder: het geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden (inspanningsverplichting). Het peilbesluit is echter ook van

belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken.

1.3 Opstellen van een peilbesluit

Het opstellen van een peilbesluit is een zorgvuldig proces. Er wordt hierbij rekening gehouden met de verschillende functies van een gebied, zoals natuur, landbouw, recreatie en bebouwing. Ook worden inwoners, belanghebbenden en belangenorganisaties bij het besluit betrokken. In deze nota staat beschreven wanneer de keuze wordt gemaakt om een nieuw peilbesluit op te stellen, welke kaders er worden gesteld, hoe het proces werkt en hoe het vastgestelde peil uiteindelijk wordt beheerd.

Het opstellen of herzien van een peilbesluit gebeurt over het algemeen aan de hand van uitkomsten van een watergebiedsplan of een ander grootschalig onderzoek. Een watergebiedsplan is een proces waarin een deel van het beheergebied van waterschap Hollandse Delta wordt doorgelicht om de knelpunten en opgaven op het gebied van waterkwaliteit en waterkwantiteit vast te stellen. Uit het watergebiedsplan kan blijken dat wijziging van het peil bij kan dragen aan het behalen van doelen of het oplossen van knelpunten. In dit geval kan gekozen worden om een peilbesluitsherziening aan te gaan.

Peilbesluiten worden opgesteld om de belanghebbenden in het betreffende peilgebied duidelijkheid te verschaffen over het peil dat in hun gebied wordt gehandhaafd. Hierbij moet rekening worden gehouden met verschillende thema's. Het meest prominent zijn de verschillende belangen in het gebied. Verschillende soorten landgebruik zijn gebaat bij verschillende peilen. Denk hierbij aan landbouw, natuur en woningbouw. Ook de ondergrond speelt een belangrijke rol: klei-, zand- en veenbodems vereisen alle drie een andere aanpak.

De afgelopen jaren zijn duurzaamheid, klimaatadaptatie en de energietransitie een veel grotere rol gaan spelen in zowel de maatschappij als geheel als binnen het waterschap specifiek. In Maat op Klimaat uit 2019 en het Waterbeheersplan 2022-2027 heeft waterschap Hollandse Delta verschillende ambities op deze thema's opgenomen. Zo wil het waterschap in 2030 zijn taken volledig energieneutraal uitvoeren, wil het waterschap klimaatadaptatieve maatregelen koppelen aan andere opgaven in de fysieke leefomgeving en wil het waterschap de uitstoot van broeikasgassen bij de uitvoering van het waterbeheer verminderen. Dit zijn allerlei aspecten die bij het opstellen van een peilbesluit waar het bijdraagt meegewogen worden.

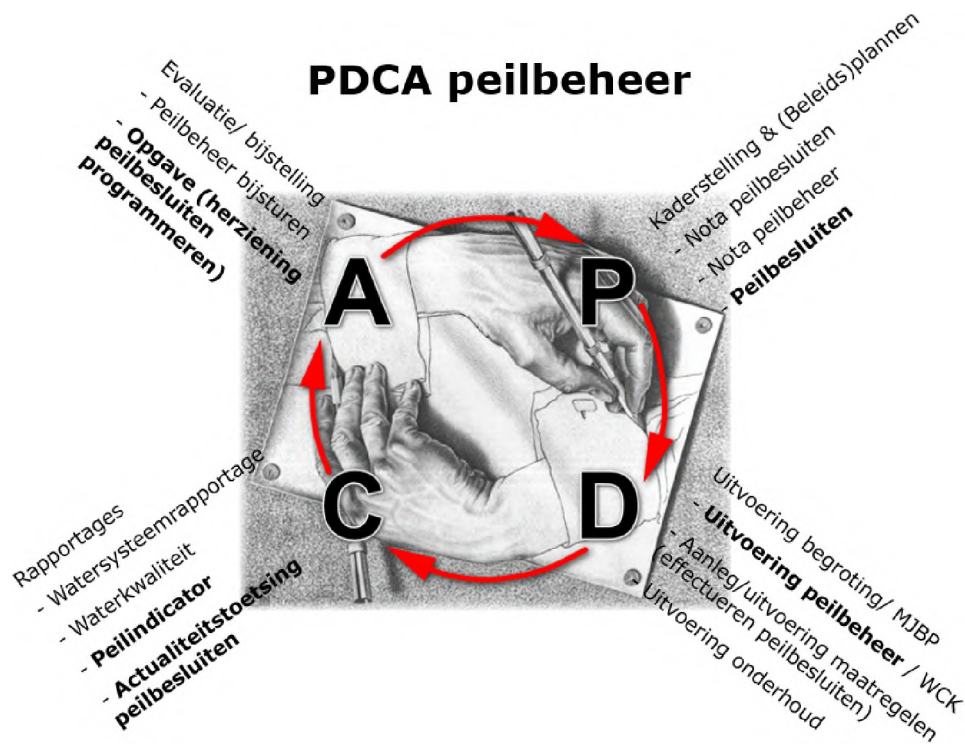
1.4 Wat is peilbeheer?

Na het vaststellen van een peilbesluit wordt het vastgestelde peil in de praktijk gebracht. Het waterschap heeft de inspanningsverplichting om het vastgestelde peil zoveel mogelijk te handhaven. Dit gebeurt door middel van zogeheten peilregelende kunstwerken: fysieke objecten die worden gebruikt om het waterpeil in te stellen. Denk hierbij aan gemalen die overtollig water wegpompen, stuwen die ingesteld kunnen worden om water op een bepaald niveau in de polder te houden of hevels om water in te laten. Met deze kunstwerken kan het water worden ingelaten, verdeeld en weer uitgemalen. In periodes van regen of juist droogte kan het nodig zijn het peilbeheer anders uit te voeren (de kunstwerken anders in te stellen en de verdeling aan te passen). Zo zorgt het waterschap ervoor dat er genoeg water van de juiste kwaliteit op de juiste plek is. Peilbeheer is daarmee ook het middel waarmee gezorgd wordt dat het peil dat in het peilbesluit vastgelegd is daadwerkelijk door het waterschap wordt gehandhaafd.

1.5 PDCA-cyclus

Binnen het assetmanagement van waterschap Hollandse Delta wordt er gewerkt met een PDCA-cyclus: Plan – Do – Check – Act. Voor de PDCA-cyclus voor watersystemen maken peilbesluiten en peilbeheer een belangrijk deel van uit deze cyclus. Zoals in onderstaande figuur is te zien zijn de peilbesluiten een belangrijk deel van de 'Plan'-fase van de PDCA-cyclus. Waar deze nota het strategische plan voor het peilbeheer beschrijft, beschrijven peilbesluiten het tactische plan. Dit plan wordt vervolgens uitgevoerd in de 'Do'-fase van de PDCA-cyclus, welke ingevuld wordt door

de uitvoering van het peilbeheer dat hierboven kort beschreven wordt. In de 'Check'-fase speelt de peilindicator een grote rol. Met dit instrument wordt jaarlijks gekeken of het peil dat in het peilbesluit is vastgelegd daadwerkelijk gevoerd is. Zo kan het peilbeheer geëvalueerd worden. Bij de 'Check'-fase hoort ook de actualiteitstoetsing peilbesluiten, waarin gekeken wordt of de peilbesluiten nog wel actueel zijn of dat deze aangepast moeten worden. Hierbij speelt onder andere de peilindicator een belangrijke rol: als blijkt dat onder normale omstandigheden het peil in de praktijk te vaak afwijkt van het vastgestelde peil, moet mogelijk het peilbesluit herzien worden. De peilindicator en de actualiteitstoetsing worden verder toegelicht in paragraaf 3.2. De uitkomsten van de peilindicator en de actualiteitstoetsing peilbesluiten komen vervolgens aan bod in de 'Act'-fase van de PDCA-cyclus, waarin kan worden gekozen om in een peilgebied het peilbeheer bij te sturen door middel van maatregelen of om het peilbesluit te herzien.



Figuur 1: De Plan - Do - Check - Act cyclus voor peilbesluiten en peilbeheer.

2 Kader

2.1 Juridisch kader

De peilbesluiten van waterschap Hollandse Delta bestaan in een kader van internationale, nationale en provinciale wetgeving. De kaders worden gesteld door verschillende wetten, verordeningen en verdragen. De volgende wetten vormen het juridisch kader:

Internationaal

Kaderrichtlijn water
Zwemwaterrichtlijn
Verdrag van Malta

Nationaal

Omgevingswet
Waterwet
Wet natuurbescherming
Waterschapswet
Besluit m.e.r.
Deltaprogramma
Nationaal bestuursakkoord water – actueel
Natuur netwerk Nederland & Natura 2000
Crisis- en herstelwet
Erfgoedwet
AVG

Provinciaal

Omgevingsvisie Zuid-Holland
Omgevingsverordening Zuid-Holland

Waterschapsregelgeving

Keur
Legger

Deze juridische kaders zullen kort toegelicht worden in bijlage 1.

2.2 Juridische status

Het waterschap stelt peilbesluiten vast voor regionale oppervlaktewateren, grondwater of onderdelen van zijn watersysteem (artikel 5.2 Waterwet / 2.41 Omgevingswet). De wateren waarvoor het waterschap de plicht heeft om peilbesluiten te nemen, zijn aangewezen in de Omgevingsverordening (artikel 7.5 ZHOV). Bij het vaststellen van een peilbesluit gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het gekozen peil dient vaak verschillende functies (zoals natuur, landbouw, scheepvaart en waterrecreatie). In een peilbesluit wordt het waterpeil afgewogen dat voor het gebied passend is. Het waterschap moet een zorgvuldige belangenafweging maken. Daarbij houdt het waterschap rekening met zowel het eigen beleid als de plannen en besluiten van andere bestuursorganen (artikel 2.2 Omgevingswet). Het peilbesluit is een besluit van algemene strekking waarvoor de algemene regels van bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht gelden.

Na bestuurlijke vaststelling vormt deze nota het nieuwe beleidskader voor het opstellen van peilbesluiten. Dit betekent dat de Nota Peilbesluiten (2013) hiermee niet meer van kracht is.

2.3 Beleidskader

Deze nota ligt in lijn met beleid van zowel het waterschap Hollandse Delta als van andere overheden. Hierna zijn de raakvlakken met belangrijkste beleidskaders kort toegelicht.

2.3.1 Nationaal Water Programma 2022-2027

Het Nationaal Water Programma (NWP) 2022-2027 is een document van de Rijksoverheid dat het ontwikkelde beleid voor de Rijkswateren vastlegt. Hoewel dit niet direct van invloed is op het watersysteem van waterschap Hollandse Delta, is het wel relevant onder andere omdat water in onze polder uit het Rijkswater wordt ingelaten. Zo beschrijft het NWP de nationale beleids- en beheerdoelen op het gebied van klimaatadaptatie, (zoet)waterverdeling, waterkwaliteit en natuur, die vervolgens een effect hebben op het peilbeheer binnen het werkgebied van waterschap Hollandse Delta.

2.3.2 Waterbeheerprogramma 2022-2027

Elke zes jaar stelt het waterschap een waterbeheerprogramma vast, waarin de ambities en doelen van het waterschap voor de komende zes jaar staan beschreven. In het Waterbeheerprogramma 2022-2027 staat een aantal doelen die betrekking hebben op peilbesluiten:

- We maken het watersysteem klaar voor het klimaat van 2050
 - Vergroten van het waterbergend en -verwerkend vermogen van het watersysteem
- We vergroten de grip op het watersysteem om invulling te geven aan het zoetwatervraagstuk en de functies toekomstbestendig te faciliteren
 - Optimaliseren van de beschikbaarheid van zoetwater
 - Efficiënter gebruik maken van het beschikbare zoetwater
- We verminderen de uitstoot van broeikasgassen bij de uitvoering van het waterbeheer
 - Terugdringen uitstoot broeikasgassen bij aanleg, beheer en onderhoud

Ook staan hierin een aantal doelen op het gebied van duurzaamheid en circulariteit. Deze zijn als volgt:

- dat we onze taken in 2030 volledig energieneutraal uitvoeren;
- dat we in 2030 zowel ons gebruik van fossiele brandstoffen als onze CO₂-uitstoot zo ver mogelijk hebben teruggebracht;
- dat we onze taken in 2030 voor de helft circulair uitvoeren;
- en dat we in 2050 een volledig circulair werkend waterschap zijn.

Deze doelen betekenen dat bij het opstellen van peilbesluiten het waterbergend en -verwerkend vermogen van het watersysteem, de zoetwaterbeschikbaarheid en de uitstoot van broeikasgassen en het veranderende klimaat meegenomen zullen worden en dat we ons peilbeheer op een klimaatneutrale, circulaire manier uit willen voeren.

2.3.3 Kamerbrief Water en Bodem Sturend

Op 25 november 2022 hebben de minister en staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de rol van water en bodem bij toekomstige besluitvorming over ruimtelijke ordening. Deze kamerbrief heeft ook gevolgen voor het peilbeheer en voor peilbesluiten. De belangrijkste gevolgen van deze brief voor peilbesluiten bij waterschap Hollandse Delta zijn:

- We creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke inrichting, landgebruik en landbeheer (veerkracht vergroten).
- We bewegen in laagveengebieden toe naar een grondwaterstand van 20 centimeter tot 40 centimeter onder maaiveld, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd.
- We minimaliseren in laagveengebieden de aanvoer van gebiedsvreemd water.
- We beheren onze landbouwgronden in laagveengebieden duurzaam. Hiermee voorkomen we onomkeerbare oxidatie van veen en behouden we ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden.

De inhoud van de brief en de gevolgen daarvan voor andere programma's worden meegenomen in de peilbesluittherzoningen.

3 Voorwaarden en overwegingen voor opstellen nieuw peilbesluit

3.1 Proces

Het proces rondom peilbesluiten en peilbeheer doorloopt de drie niveaus binnen waterschap Hollandse Delta: strategisch, tactisch en operationeel. Op strategisch niveau wordt beslist wat er moet gebeuren, op tactisch niveau hoe dat moet gebeuren en op operationeel niveau wie, wat, wanneer doet.

Het strategisch niveau ligt belegd bij het bestuur en bij de afdeling Strategie en Beleid (SB) en kijkt naar de lange termijn en de doelen die we willen behalen. Deze nota is hier een belangrijk deel van: hierin staat beschreven wat de kaders zijn om te bepalen of een peilbesluit wordt herzien, en welke onderwerpen daarbij worden meegenomen. Nadat op strategisch niveau doelen zijn vastgesteld, kan uit een gebiedsproces de conclusie komen dat een peilverandering kan bijdragen aan het behalen van een bepaald doel. Hierbij worden in een gebiedsproces knelpunten geïdentificeerd en oplossingsrichtingen verkend, waarvoor de herziening van het peilbesluit het beste middel blijkt. Dit kunnen doelen zijn zoals het faciliteren van een gebiedsontwikkeling of het tegengaan van wateroverlast.

Op het tactisch niveau neemt de afdeling Regie en Assetmanagement (RA) het voortouw. Deze afdeling stelt de peilbesluiten op, bepaalt op basis van het peilbesluit de maatregelen die genomen moeten worden voor het peilbeheer en geeft de opdracht aan de afdeling Projecten en Uitvoering (PU) om de maatregelen uit te voeren. Op operationeel niveau voert de afdeling Beheer en Onderhoud (BO) het beheer, de bediening en het onderhoud aan de peilregelende kunstwerken uit.

Het tactisch kader (peilbesluit) wordt jaarlijks getoetst met de actualiteitstoetsing peilbesluiten en het operationele peilbeheer wordt op tactisch niveau geëvalueerd door middel van de peilindicator. Wanneer uit de actualiteitstoetsing blijkt dat het peilbesluit moet worden herzien, neemt de afdeling RA dit op in het AMP (Assetmanagementplan) en programmeert en prioriteert de herziening van het peilbesluit ten opzichte van andere doelen voor programma Watersystemen. RA wordt voor de herzieningen ondersteund door andere afdelingen op strategisch en operationeel niveau.

3.2 Actualiteitstoets en peilindicator

Twee belangrijke gereedschappen in het proces rondom peilbesluiten zijn de actualiteitstoetsing en de peilindicator. Met de actualiteitstoets wordt gekeken of het peilbesluit nog wel voldoende actueel is of dat dit moet worden herzien. Met de peilindicator wordt jaarlijks geëvalueerd of het peil dat in het peilbesluit is vastgesteld daadwerkelijk gevoerd is. Hierbij worden alleen reguliere omstandigheden meegenomen, aangezien het peilbeheer tijdens bijzondere omstandigheden zoals calamiteiten of werkzaamheden mag afwijken van het peilbesluit. De resultaten van de peilindicator maken deel uit van de actualiteitstoetsing.

3.2.1 Actualiteitstoetsing

In de actualiteitstoetsing peilbesluiten wordt geanalyseerd of de peilbesluiten nog actueel zijn, of aan herziening toe zijn. Voor elk peilgebied wordt voor verschillende factoren gekeken in hoeverre er afgeweken wordt van de gewenste situatie. De factoren waarnaar onder andere gekeken worden zijn:

- Het verschil tussen het vigerend peilbesluit en de praktijk, zowel het peil als de begrenzing van het peilgebied
- De resultaten van de peilindicator voor minimaal de afgelopen drie jaar
- Meldingen/klachten over het gevoerde peilbeheer die bij het Klant Contact Centrum zijn binnengekomen
- Opmerkingen van operationele medewerkers
- Lopende juridische conflicten/zaken
- Relevante uitkomsten uit watergebiedsplannen of een andere grootschalige onderzoeken (zoals voorkeursbeslissingen)

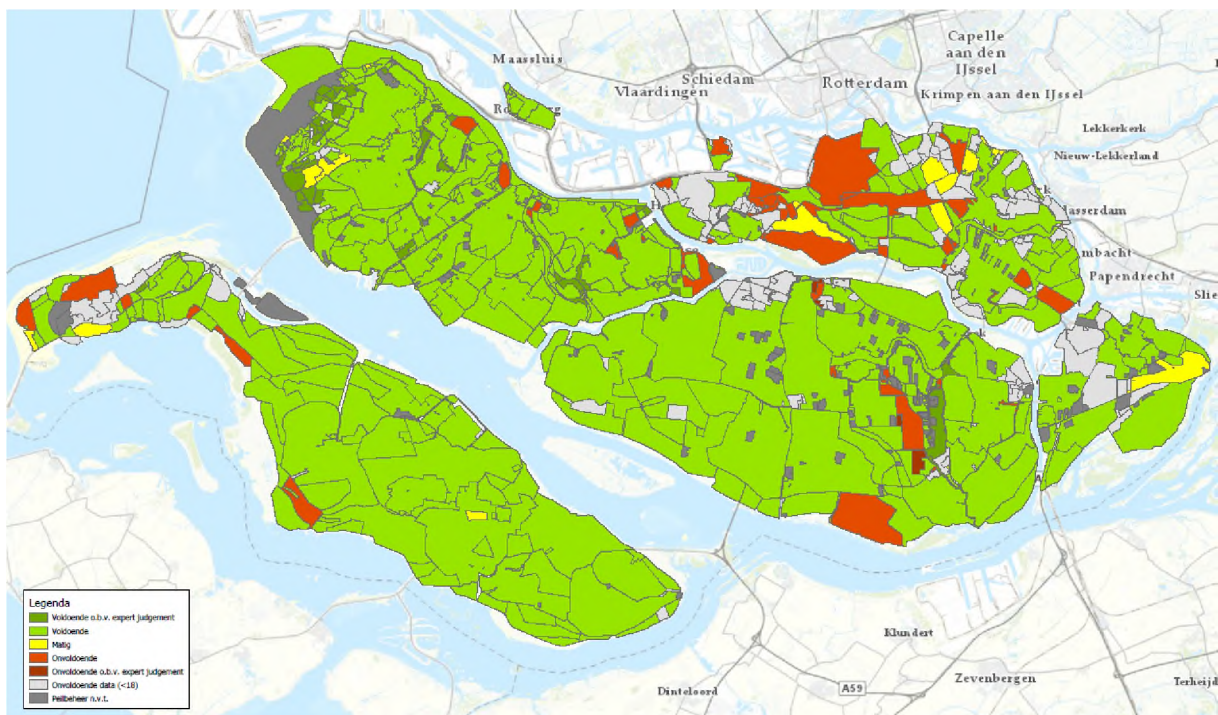
Op basis van deze factoren krijgt elk peilgebied een score. Is deze score negatief, dan wordt het peilbesluit als 'niet-actueel' verklaard. Dit betekent dat er reden is om het peilbesluit te herzien.

3.2.2 Peilindicator

De peilindicator wordt jaarlijks opgesteld door de afdeling Kennis en Advies (KA) in opdracht van de procesingenieurs van RA. Het is een rapportage waarin voor elk peilgebied van waterschap Hollandse Delta wordt gerapporteerd hoe het peilbeheer dat jaar verlopen is. Er wordt alleen gerapporteerd over peilbeheer onder normale omstandigheden, dus niet over peilbeheer tijdens extreme droogte of neerslag. De peilindicator dient als belangrijke input voor de bovenstaande actualiteitstoetsing peilbesluiten.

Voor het gebruik van de peilindicator wordt het weekgemiddelde peil vergeleken met het waterpeil uit het peilbesluit. We werken op drie manieren, omdat niet van elk gebied dezelfde (type) meetgegevens beschikbaar zijn. Als er geautomatiseerde peilopnemers in een gebied staan, wordt de waterstand continu gemeten en wordt van de waterstand het weekgemiddelde genomen als indicator. In een peilgebied waar de waterstand alleen van een peilschaal kan worden afgelezen, worden deze gegevens gebruikt als er ten minste achttien keer per jaar is afgelezen. Als er meerdere (representatieve) meetpunten in een peilgebied staan, wordt van deze punten samen een gemiddelde genomen. In gebieden waar er geen (automatische) peilregistratie is, of de peilschaal minder dan achttien keer is afgelezen, wordt er gebruik gemaakt van expert judgement, of krijgt het peilgebied geen beoordeling omdat er onvoldoende beschikbare data zijn.

In de peilindicator krijgt elk peilgebied een beoordeling gebaseerd op hoeveel weken in het beoordeelde jaar het gevoerde peil onder reguliere omstandigheden afweek van de beheermarge. Was de afwijking van het peil maximaal één week groter dan de beheermarge dan krijgt het peilgebied de score 'voldoende', was dit twee tot vier weken het geval krijgt het de score 'matig' en was dit meer dan vier weken het geval dan krijgt het peilgebied de score 'onvoldoende'. Deze beoordeling houdt wel rekening met de reden achter de afwijking, zoals bijvoorbeeld tijdens werkzaamheden of beregeningsvraag – hiervoor wordt gecorrigeerd, mede op basis van de kaders zoals beschreven in de Nota Peilbeheer. Vervolgens wordt er een kaart gemaakt waarop de beoordeling voor elk peilgebied is weergegeven.



Figuur 2: Voorbeeld van de uiteindelijke kaart van de peilindicator. Dit is de beoordelingskaart die gebaseerd is op het product van de overschrijdingsduurkaart en de toelichting.

3.3 Uitgebreid/administratief/partieel

Bij waterschap Hollandse Delta onderscheiden we twee soorten procedures bij het opstellen van een peilbesluit: uitgebreid en administratief. Hiernaast kan een peilbesluit volledig of partieel worden herzien.

Bij een uitgebreide herziening van een peilbesluit wordt het gehele proces, zoals in hoofdstuk 4 beschreven staat, doorlopen om tot een nieuw peilbesluit te komen. Een uitgebreide herziening wordt aangegaan wanneer duidelijk is dat het huidige peilbesluit moet worden gewijzigd vanwege ingrijpende veranderingen, zoals grote gebiedsontwikkelingen waarbij de functies van een gebied veranderen of waarbij het peil om een andere reden moet worden aangepast. Ook kan een uitgebreide herziening van een peilbesluit dienen als sluitstuk van eerder uitgewerkte en vastgelegde strategische doelen, waar uit de voorfase de conclusie komt dat door een peilverandering men het beoogde doel (gedeeltelijk) kan behalen.

Bij een administratieve herziening gaat het om kleine wijzigingen aan het huidige peilbesluit, omdat uit veldmetingen blijkt dat de praktijksituatie niet volledig aansluit bij wat er in het peilbesluit is opgenomen. Denk hierbij aan kleine aanpassingen van de peilgebiedsbegrenzing of aan het aanpassen van het peilbesluit om dit gelijk te trekken aan het praktijkpeil. Omdat het peilbeheer buiten niet wijzigt, er al jaren een gelijke afwijking is en daar geen klachten over zijn, is meer dan een administratieve aanpassing niet nodig. Hierom is het niet nodig om het gehele onderzoeksproces te doorlopen zoals dat bij een uitgebreid peilbesluit wel het geval is. Het proces van vaststelling is wel gelijk aan dat van een uitgebreide peilbesluitsherziening.

Bij een partiële herziening van het peilbesluit voldoet het grootste deel van het peilbesluit nog, maar moet er een klein deel aangepast worden. Denk hierbij aan een peilbesluit voor een geheel bemalingsgebied waarvan één peilgebied aangepast dient te worden. In dit geval hoeft niet het hele peilbesluit aangepast te worden. Bij een partiële herziening wordt duidelijk aangegeven welk deel van het peilbesluit wijzigt. Alle delen van het peilbesluit die hierbij niet genoemd worden, blijven vervolgens van kracht. Een partiële herziening kan zowel uitgebreid als administratief zijn.

3.4 Maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA)

Een peilbesluit is een middel om vooraf bepaalde doelen of ambities te behalen. Voordat wordt gekozen om een peilbesluit te herzien, heeft er al een afweging plaatsgevonden van de belangen, zijn in ieder geval de kosten in beeld gebracht en is ook bepaald in welke mate het aanpassen van het peil bijdraagt aan de te behalen doelen. Dit gebeurt over het algemeen in het watergebiedsplan of in een ander grootschalig onderzoek. Bij het watergebiedsplan wordt een analyse gemaakt van de opgaves in een afgebakend gebied (bijvoorbeeld een of meerdere bemalingsgebieden). Vooraan in het proces kan een aantal oplossingsrichtingen worden uitgewerkt, zonder dat er direct een aantal concrete maatregelen wordt uitgewerkt. Soms zijn ingrijpende maatregelen in een gebied nodig om een peilverandering mogelijk te maken. Het kan zijn dat de kosten hiervoor zo groot zijn dat de peilverandering niet realistisch is. Om af te wegen of de benodigde aanpassingen en kosten opwegen tegen de voordelen, kan er voorafgaand aan de peilbesluitherziening gebruik worden gemaakt van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Deze MKBA vindt plaats als uitvloeisel van de watergebiedsplannen of een ander grootschalig onderzoek, zodat het bestuur hierbij wordt betrokken en de kosten duidelijk zijn. Hierdoor kan het bestuur vroegtijdig in het proces sturend zijn en keuzes maken. De kosten-baten analyse levert grove resultaten op, omdat bijvoorbeeld de vertaling van een betere waterkwaliteit naar euro's complex en onzeker is. Een MKBA in de gebiedsplannen zal niet heel exacte onderbouwingen geven, maar dient vooral te worden gebruikt om in te schatten wat de maatgevende aspecten zijn. Op welk terrein is de grootste maatschappelijke meerwaarde te behalen? In een vervolgstap kan er dan specifiek worden ingezoomd op de aspecten die het meest maatgevend zijn.

De MKBA wordt met name aanbevolen voor de meer impactvolle of complexere strategische afwegingen, zoals de afwegingen die in samenspraak met de omgeving worden gemaakt. Omdat een MKBA aanzienlijke kosten en tijdsbesteding met zich meebrengt, wordt dit instrument niet

standaard ingezet. Bij weinig impactvolle afwegingen of afwegingen waarbij de oplossingsrichtingen voor de hand liggen, wordt een MKBA niet noodzakelijk geacht. Verdere uitleg over de toepassing van een MKBA staat in bijlage 4.

Als uit het watergebiedsplan blijkt dat peilwijziging het juiste middel is om de doelen in het gebied te behalen en uit de MKBA blijkt dat de baten van de peilwijziging opwegen tegen de kosten, kan worden gekozen om het proces van de peilbesluitherziening in te gaan. Dit proces is dus een middel om de vooraf bepaalde doelen te bepalen en geen doel op zich. Dit proces staat beschreven in hoofdstuk 4.

4 Opstellen van een peilbesluit

In dit hoofdstuk is uitgewerkt hoe een peilbesluit wordt opgesteld. Eerst wordt het ambtelijke proces uitgelegd, daarna wordt het afwegingskader uitgewerkt, daarna wordt toegelicht hoe onze omgeving wordt betrokken bij het opstellen, daarna wordt ingegaan op het bestuurlijke proces dat bij het opstellen en vaststellen wordt gevolgd. Als laatste wordt toegelicht hoe vervolgens maatregelen worden genomen om het peilbesluit in de praktijk te brengen.

4.1 Procesbeschrijving

In paragraaf 3.1 is uitgelegd hoe de ambtelijke verantwoordelijkheden rondom het opstellen van een peilbesluit zijn verdeeld en hoe het proces waarbij tot een peilbesluitsherziening gekomen wordt werkt. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe het proces van het opstellen van een peilbesluit precies werkt.

Het proces begint bij het constateren dat een peilbesluit aan herziening toe is. Dit blijkt uit de actualiteitstoetsing (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt bepaald wat voor type peilbesluitsherziening nodig is: uitgebreid of administratief, volledig of partieel (paragraaf 3.3). Nadat geconstateerd is dat het peilbesluit dient te worden herzien, wordt er eerst in gesprek gegaan met belanghebbenden. Vervolgens wordt er een inventarisatie gemaakt van het gebied, zodat de huidige situatie goed in beeld is. Deze inventarisatie betreft de volgende onderwerpen:

- Begrenzing peilgebied
- Huidige waterhuishouding (inclusief waterdiepten in peilgebied)
- Maaiveldhoogte/bodemdaling
- Bodemkaart
- Grondgebruik
- Gebruiksfuncties
- Overige water gerelateerde functies
- kwel en wegzijging
- Archeologische vindplaatsen, monumenten en zettingsgevoelige objecten
- Overzicht van de peilhandhaving
- (Modelmatige) toetsing watersysteem op knelpunten
- Huidige waterkwaliteit

Met deze inventarisatie wordt de huidige situatie zo volledig mogelijk in beeld gebracht. Op basis van deze inventarisatie kunnen vervolgens de optimale peilen per functie bepaald worden. Hierna worden aan de hand van het afwegingskader in paragraaf 4.12 de verschillende factoren tegen elkaar afgewogen. Hierdoor kan waterschap Hollandse Delta vervolgens de nieuwe peilhoogte(s) in het gebied bepalen. Hierbij worden de te nemen maatregelen in beeld gebracht (paragraaf 4.5). Uit dit proces volgt een voorkeursvariant voor een nieuw peilbesluit. Deze wordt verder uitgewerkt, waarna het bestuurlijke proces wordt doorlopen dat in paragraaf 4.4 staat. Tijdens het maken van de afweging en opstellen van de voorkeursvariant wordt meerdere keren de omgeving geraadpleegd, zoals omschreven in paragraaf 4.3.

4.2 Afwegingskader

In het waterbeheerprogramma is voor het thema voldoende en schoon water de ambitie opgenomen dat *we zorgen voor genoeg water; niet te veel en niet te weinig. We zorgen voor gezond water, dat bruist van leven. Water verbindt en is van meerwaarde voor natuur en mens, voor stad en platteland.* Ons handelen is gericht op het realiseren van deze ambitie. Dat geldt ook bij het vaststellen van peilbesluiten. Op basis van de ambitie en de integrale belangenafweging die we hanteren bij het vaststellen van peilbesluiten komen we tot een aantal doelen, waarbij het strategische kader staat omschreven in het hoofddoel en wordt dit in de uitwerking concreter gemaakt tot een afwegingskader voor het opstellen van peilbesluiten.

Bij het peilbeheer hanteren we de volgende doelstellingen:

1. We richten bij het peilbeheer op voldoende water.
2. We beperken de bodemdaling en gaan ongewenste kwel en instabiliteit van (water)bodems en waterkeringen tegen.
3. We dragen met het peilbeheer bij aan een duurzaam, klimaatbestendig en robuust watersysteem.
4. We voeren het peilbeheer uit op een toekomstgerichte, doelmatige en kosteneffectieve wijze.
5. We verbeteren – waar mogelijk – de waterkwaliteit en de ecologie.

Deze doelstellingen geven richting aan de keuze die wordt gemaakt bij het vaststellen van het waterpeil.

1. We richten bij het peilbeheer op voldoende water; niet te veel en niet te weinig. We beperken daarmee schade door vernatting of verdroging voor de functies in het gebied.

Om te bepalen bij welk waterpeil de functies in het gebied zo goed mogelijk gefaciliteerd worden, is het allereerst nodig om te bepalen welke functies in het gebied voorkomen.

Bepalen van de functie in het gebied

Bij het peilbeheer is een van de belangrijkste doelstellingen het faciliteren van de functies in het gebied. Wanneer een peilbesluit wordt opgesteld, wordt er bekeken welke functies in het gebied voorkomen. Het bestemmingsplan of omgevingsplan van de gemeente is daarin leidend. Deze plannen bieden niet altijd in voldoende detailniveau informatie over het grondgebruik, omdat hierin slechts een hoofdindeling is gemaakt. Waar het bijdraagt, gebruiken we externe bronnen om het grondgebruik vast te stellen.

De peilkeuze is daarmee afgestemd op het actuele grondgebruik en is erop gericht om de aanwezige vormen van grondgebruik te faciliteren. Het gaat daarbij over een optimaal waterpeil onder normale omstandigheden zoals gedefinieerd in de Nota Peilbeheer en over een op de actuele situatie afgestemd peil.

Bodem en ondergrond

Verschillende soorten ondergrond hebben een verschillend effect op de waterhuishouding: de soort bodem heeft invloed op hoe makkelijk water in en uit de grond treedt en hoe het oppervlaktewaterpeil van invloed is op de grondwaterstand. In het gebied van waterschap Hollandse Delta bestaat de bodem grotendeels uit kleigrond, maar er zijn ook delen van ons gebied waar de bodem uit veen bestaat (Oudeland van Strijen, Biert), of uit (duin)zand (kop van Goeree en het westen van Voorne-Putten). De toelichting op het peilbesluit bevat een kaart van de ondergrond van het gebied, en een uitleg van de invloed van de ondergrond op de waterhuishouding. Op basis van ervaring van waterschap Hollandse Delta en andere waterschappen worden voornamelijk de onderstaande richtlijnen voor gemiddelde drooglegging bij verschillende typen ondergrond aangehouden. Hierbij is het belangrijk om niet uit het zicht te verliezen dat dit slechts richtlijnen zijn, waar zowel naar boven als naar beneden van afgeweken kan worden om redenen zoals verder in dit hoofdstuk besproken.

	Grasland	Akkerbouw	Bebouwing
Veen	Max. 0,60 meter	Max. 0,60 meter	1,20 meter
Klei	0,90 meter	1,30 meter	1,20 meter
Zand	0,90 meter	1,00 meter	1,20 meter

Meerdere typen grondgebruik in een gebied

In een peilgebied met weinig hoogteverschillen, met één type grondgebruik en een eenduidig bodemtype is het redelijk eenvoudig om een optimaal peil af te leiden. Dit is lang niet altijd het geval omdat er vaak meerdere vormen van grondgebruik zijn en/of er verschillende bodemtypes in een gebied voorkomen die om een ander waterpeil vragen. Bij het bepalen van het grondgebruik is

het geldende bestemmingsplan of het omgevingsplan leidend. Hiernaast moet ook altijd de ecologische functie van het watersysteem meewegen.

De keuze voor een bepaald peil bij een bepaalde vorm van grondgebruik heeft in de meeste gevallen effect op de waterhuishouding voor een andere vorm van grondgebruik in de omgeving. Deze uitstraling kan zich beperken tot de nabijgelegen percelen of kan via de diepere grondwaterstromingen invloed hebben op andere gebieden binnen of buiten het plangebied. Deze waterhuishoudkundige effecten op de omgeving worden meegenomen in de afweging voor een bepaald peil.

Optimaal peil per functie

Onderdeel van het opstellen van een peilbesluit is het in beeld brengen van het optimale peil voor het watersysteem en per (hoofd)functie in het gebied (bijlage 3), waarvoor het bestemmingsplan of omgevingsplan van de gemeente leidend is. Voor het watersysteem is het belangrijk om de ecologische functie mee te nemen, ondanks dat deze vaak in tegenspraak is met het optimale peil voor de functie van het gebied. Voor de landbouw bepalen we dit op basis van een te droog/te nat analyse, waarbij we ervan uitgaan dat maximaal 5% van het gebied te nat en maximaal 10% van het gebied te droog is. Het optimale peil voor een gebied met de functie natuur is maatwerk en wordt bepaald in overleg met de terreinbeheerder. Voor stedelijk gebied geldt dat het optimale peil in principe het bestaande peil is. Dit peil is in de loop van de jaren tot stand gekomen en de omliggende infrastructuur en bebouwing is daarop aangepast. Vanwege de hoge kosten die gemoeid zijn bij het aanpassen hiervan wordt, nog meer dan in landelijk gebied, in principe het bestaande peil gehandhaafd. Bij nieuwe stedelijke gebieden wordt uitgegaan van een optimale drooglegging van 1,2 meter en een minimale drooglegging van 0,8 meter. Ook wordt, indien aanwezig, de Leidraad Inrichting Openbare Ruimte (LIOR) van de gemeente meegenomen.

Het optimale peil voor de ecologische functie van watergangen is onder andere afhankelijk van de waterdiepte, maar ook van het type bodem en de soorten planten en dieren die ter plaatse voorkomen. Door middel van een ecologisch maatwerkadvies op hoofdlijnen wordt het optimale peil en een optimaal peilregime bepaald voor de ecologische functie van de watergangen in het gebied. Voor de waterdiepte wordt waar mogelijk het verdiepen van de bodem verkozen boven het verhogen van het peil.

De uitkomsten van de analyse voor het optimale peil worden afgewogen tegenover een integrale belangenafweging. Bij die integrale belangenafweging worden de uitkomsten van het watergebiedsplan betrokken, zoals vastgestelde hydrologische knelpunten en toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast wordt een aantal overige mee te wegen aspecten in de beoordeling meegenomen. Deze zijn hierna beschreven.

Overige mee te wegen aspecten

Infrastructuur en bebouwing

In een peilgebied ligt vaak infrastructuur, zoals wegen, spoorwegen en dijken. Omdat deze vaak zeer kostbaar zijn om aan te passen, moet bij een eventuele wijziging van het peil goed meegenomen worden of dit geen problemen veroorzaakt voor de infrastructuur. Ook ligt er infrastructuur die direct een verband heeft met het watersysteem, zoals duikers, riooloverstorten, bruggen en stuwen. De benodigde aanpassingen aan deze infrastructuur en de daarbij behorende kosten moeten ook meegewogen worden. In bebouwde gebieden moet de wijze van bouwen meegewogen worden in het vast te stellen peil. Zo is het voor bebouwing op houten palen belangrijk dat deze niet droog mogen komen te staan, omdat er dan funderingsschade op kan treden. Bij bebouwing op betonnen palen is dit daarentegen geen zorg. Ook zijn kruipruimtes een mogelijk knelpunt, aangezien huizen met een kruipruimte een grotere drooglegging vereisen dan huizen zonder kruipruimte. Wel is belangrijk dat, ondanks dat de bebouwing meegewogen wordt in het op te stellen peil, niet altijd gegarandeerd kan worden dat er geen problemen voor bebouwing optreden in bijvoorbeeld zeer droge zomers of zeer natte winters. Dit omdat bebouwing vooral afhankelijk is van het grondwater en het oppervlaktewater maar beperkt doorwerkt in de grondwaterstand.

Archeologie

In een gebied waar een peilbesluit wordt ingesteld, kunnen zich mogelijk objecten met archeologische waarde bevinden. Wanneer deze objecten door een verlaging van het peil boven de grondwaterspiegel komen te liggen, kunnen deze objecten versneld verweren, rotten of eroderen. Dit heeft een nadelig effect op de conservering van de objecten. Hierom dient in het proces van een peilbesluit aan de hand van bestaande bronnen te worden verkend welke cultuurhistorische en archeologische waarden in het peilgebied voorkomen en in hoeverre een peilverandering het bodemarchief op cultuurhistorisch en archeologisch gebied aan kan tasten. Als deze kans hoog ingeschat wordt, moet de archeologie meegewogen worden in het peilbesluit, bijvoorbeeld door te kiezen voor minder peilverlaging.

Invloed aangrenzende peilgebieden

Hoewel er peilscheidingen tussen peilgebieden zijn, is er altijd sprake van invloed tussen aangrenzende peilgebieden. Vooral bij grote peilverschillen tussen aangrenzende peilgebieden kan dit mogelijk negatieve effecten hebben. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over ongewenste grondwaterstromingen, waarbij er ongewenste lekkage kan optreden tussen peilgebieden. Het is belangrijk om bij het herzien van een peilbesluit in de afweging rekening te houden met het effect op de regionale grondwaterstroming en daarmee de mogelijke negatieve effecten op naburige peilgebieden.

Peilregime

Er zijn verschillende vormen van peilregime (bijlage 2). Over het algemeen streeft het waterschap naar het hanteren van een vast peil omdat dat meestal gemakkelijker te beheren is en duidelijkheid geeft bij aanleg van oevers, bebouwing en andere infrastructuur. In veel agrarische gebieden, met name op Goeree-Overflakkee en in de Hoeksche Waard, is er sprake van een zomer- en winterpeil. Het waterschap streeft in het algemeen ernaar de bestaande verschillen in zomer- en winterpeil te verkleinen, aangezien in de winter meestal sprake is van natte omstandigheden en in de zomer van droge omstandigheden. Dit is wenselijk vanuit ecologisch waterkwaliteitspunt.

Zowel vast peil als zomer- en winterpeil hebben een beheermarge, meestal van tien centimeter boven en onder het vastgestelde peil, om het in de praktijk te kunnen gebruiken. In enkele natuurgebieden wordt voorkeur gegeven aan flexibel peilbeheer, waarbij niet met een vast peil maar met een bandbreedte gewerkt wordt waartussen het waterpeil vrij mag fluctueren onder invloed van regen en verdamping. In het Waterbeheerprogramma 2022-2027 heeft waterschap Hollandse Delta de ambitie opgenomen om in kaart te brengen waar er ruimte is om meer speling te krijgen in het peilbeheer.

Peilafwijkingen

In diverse peilgebieden in het werkgebied van waterschap Hollandse Delta zijn peilafwijkingen aanwezig. Een peilafwijking is een deel van het peilvak van een beperkte omvang en afwijkende omstandigheden (meestal grondgebruik of hoogteligging) waar waterschap Hollandse Delta aan de belanghebbende een vergunning heeft verleend om de watergangen in het gebied op een ander waterpeil te houden dan het peil van het peilgebied.

Bij de herziening van een peilbesluit kunnen de vergunningen voor peilafwijkingen van kracht blijven. Waterschap Hollandse Delta beoordeelt bij elke herziening van het peilbesluit of en in welke mate er aanleiding is het bestaansrecht van peilafwijkingen opnieuw te toetsen.

Bij de samenhang en de wisselwerking tussen het peilbesluit en de peilafwijking zijn de volgende aspecten van belang:

- Bij een peilafwijking staat het gebied van de peilafwijking onder invloed van het vergunde, afwijkende peil. Daarom laat waterschap Hollandse Delta bij de peilafweging van het peilvak de hoogteligging en andere kenmerken van het gebied van de peilafwijking buiten beschouwing.
- De peilafwijking is vergund op basis van het uitgangspunt dat er lokaal een andere situatie aanwezig is, bijvoorbeeld een ander grondgebruik of een sterk afwijkende hoogteligging, zonder dat er sprake is van een algemeen belang. Als in de peilafwijking een wijziging

plaatsvindt van de omstandigheden die de basis zijn geweest voor het vergunnen van de peilafwijking, vervalt het bestaansrecht van de peilafwijking.

De criteria voor het handhaven, opheffen en het opnieuw toestaan van peilafwijkingen staan in bijlage 5.

Ruimtelijke ontwikkelingen

Ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening kunnen aanleiding geven tot het aanpassen van het peil omdat de functie van een gebied verandert. Alleen wanneer de plannen voldoende concreet zijn en vastgelegd zijn in een (gewijzigd) bestemmingsplan of omgevingsplan zal dit meegenomen worden in de peilafweging. Waterschap Hollandse Delta streeft er wel naar om in een vroeg stadium bij ruimtelijke ontwikkelingen betrokken te zijn.

Participatie

Voor waterschap Hollandse Delta is het van groot belang om belanghebbenden te betrekken bij de peilafweging. Dit is belangrijk om draagvlak te krijgen en om waardevolle inbreng mee te nemen in de afweging van het peilbesluit. Bij de actualiteitstoetsing peilbesluiten wordt al input van belanghebbenden, waaronder klachten, meegenomen. Op participatie wordt verder ingegaan in paragraaf 4.3.

2. We beperken de bodemdaling en gaan ongewenste kwel en instabiliteit van (water)bodems en waterkeringen tegen.

Bodemdaling

Bodemdaling door te lage grondwaterstanden is een probleem dat vooral in de veengebieden speelt, maar ook daarbuiten van groot belang is. Bodemdaling kan grote economische schade veroorzaken en het beperken van bodemdaling is daarom een groot belang om mee te wegen in het peilbesluit. Beïnvloedbare bodemdaling wordt mede veroorzaakt door een te laag grondwaterpeil, wat inklinking, veenoxidatie en funderingsschade kan veroorzaken. Hoewel het oppervlaktewaterpeil maar beperkt doorwerkt in het grondwaterpeil, houden we bij het bepalen van het oppervlaktewaterpeil wel rekening met de eventueel te verwachten effecten op het grondwaterpeil. Naast het oppervlaktewaterpeil hebben ook factoren zoals de verharding van het oppervlak, grondwateronttrekkingen en afstand tot het oppervlaktewater effect op het grondwater.

Tegengaan ongewenste kwel

In gebieden waar er sprake is van kwel, kan het wenselijk zijn om hier door middel van het verhogen of handhaven van het bestaande waterpeil voldoende tegendruk tegen te bieden, waarmee de kweldruk afneemt. Dit kan inhouden dat het peil niet wordt verlaagd, terwijl dat voor de functie wenselijk zou zijn. Kwel kan opbarsting veroorzaken wanneer de opwaartse druk groter is dan de neerwaartse druk. In gebieden met slappe bodems zoals veengebieden kan dit leiden tot opbarsting van de hele bodem, terwijl dit in gebieden met zandbodems kan leiden tot wellen. Verder kan brakke kwel leiden tot verzilting en nutriëntrijke kwel tot eutrofiëring. De wenselijkheid van het tegengaan van kweldruk is afhankelijk van het soort kwel, het gebied en de functies binnen het gebied. Bepaalde natuurgebieden hebben bijvoorbeeld baat bij brakke kwel. In het algemeen kan gesteld worden dat we bij de herziening van peilbesluiten de mogelijkheid verkennen om via het aanpassen van het peil opbarsting, verzilting en eutrofiëring te beperken.

Stabiliteit van waterkeringen

Waterveiligheid is één van de belangrijkste wettelijke taken van het waterschap. De stabiliteit van waterkeringen wordt beïnvloed door het grondwaterprofiel in de kering, welke beïnvloed wordt door het peil aan weerszijden van de kering. Aanpassingen aan het waterpeil in de watergangen die aan een kering grenzen, kunnen hierdoor gevolgen hebben voor de waterveiligheid. Ook is waterbeschikbaarheid belangrijk voor droogtegevoelige waterkeringen, omdat noodzakelijk is dat in tijden van droogte deze keringen voldoende natgehouden kunnen worden om scheuren te voorkomen. Zowel bij peilgebieden met boezemkeringen, waarbij het waterschap het waterpeil aan weerszijden van de kering beheert, als bij primaire keringen, waarbij het waterschap alleen het waterpeil aan de binnenkant van de kering beheert, is het belangrijk om waterveiligheid mee te wegen in de peilafweging.

3. We dragen met het peilbeheer bij aan een duurzaam, klimaatbestendig en robuust watersysteem.

Klimaatbestendig watersysteem

Eén van de lange-termijndoelen van waterschap Hollandse Delta in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 is om een klimaatbestendig en robuust watersysteem te hebben. Om het watersysteem klimaatbestendig te maken is het nodig om bij het vaststellen van een peilbesluit de gevolgen van klimaatverandering mee te wegen, zoals frequentere en extremere perioden van zowel droogte als neerslag. De watersysteemanalyses en mogelijke maatregelen uit het watergebiedsplan geven hier richting aan. Daarbij is het uitgangspunt dat het peilbesluit dat de functies faciliteert gaat over het peilbeheer onder normale omstandigheden.

Wateropgave

Waterschap Hollandse Delta heeft als doel in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 opgenomen om te voldoen aan de door de provincie Zuid-Holland in de omgevingsnormering opgenomen normen voor wateroverlast, uitgaande van het klimaat van 2050. De uitdaging om hieraan te voldoen wordt de wateropgave genoemd. Bij verhoging van het waterpeil kunnen er consequenties zijn voor de wateropgave in het gebied, doordat de beschikbare bergingscapaciteit dan kleiner wordt. Indien peilstijging leidt tot een wateropgave of tot een toename van de bestaande wateropgave, het gehele bemalingsgebied in acht nemende, zal deze moeten worden gecompenseerd.

Een robuust watersysteem

Om een zo robuust mogelijk watersysteem te hebben, met zo min mogelijk waterstaatkundige kunstwerken, is het een wenselijke situatie om peilvakken samen te voegen en zo versnippering van peilgebieden te beperken. Dit vergemakkelijkt de bediening van het gebied en kan soms de effectieve bergingscapaciteit vergroten. Ook kan dit wenselijk zijn voor vismigratie. Het samenvoegen van peilvakken is alleen wenselijk als het maaiveldhoogteverschil en de landgebruiksfuncties van de peilvakken dit toelaten. Indien deze te veel verschillen, zal dit leiden tot hoge kosten bij maatregelen, waarbij bij twijfel uit een MKBA moet blijken dat dit toch wenselijk is. De mogelijkheid om peilvakken samen te voegen dient overwogen te worden bij het herzien van een peilbesluit of het proces dat daaraan vooraf gaat.

Een duurzaam watersysteem

Het waterschap heeft ambities op het terrein van duurzaamheid. Deze ambities zijn opgenomen in het Waterbeheerprogramma 2022 – 2027. Duurzaamheid heeft ook een rol in peilbesluiten, zowel bij de maatregelen bij het overgaan naar een nieuw peil als bij het uitvoeren van het peilbeheer. Dit heeft vaak ook samenhang met andere mee te wegen factoren. Zo heeft het tegengaan van veenoxidatie door een hoger waterpeil ook als gevolg dat er minder CO₂ wordt uitgestoten. Daar tegenover staat dat bij een hoger waterpeil er berging in het watersysteem verloren gaat. Ook kan de reductie van CO₂-uitstoot uit het watersysteem alleen een doel zijn in het peilbesluit als de functie in het gebied daardoor niet onevenredig wordt belemmerd. Voor duurzaam peilbeheer kan ook flexibel peilbeheer overwogen worden, omdat er daarmee minder vaak water ingelaten of gemalen hoeft te worden. Lange tijd was de standaard om een hoger zomerpeil en een lager winterpeil te voeren in agrarische gebieden. Hoewel dit nog steeds de gewenste situatie kan zijn, is het in het kader van duurzaamheid vaak gewenst om naar een meer natuurlijke situatie terug te keren, waarbij het peil binnen een vastgestelde bandbreedte in de winter oploopt en in de zomer uitzakt. Deze vorm van peilbeheer staat vaak op gespannen voet met het doorspoelen van de watergangen. In het peilbesluit zal de afweging gemaakt moeten worden of het instellen van een flexibel peilregime in een gebied mogelijk is.

4. We voeren het peilbeheer uit op een toekomstgerichte, doelmatige en effectieve wijze

Bij een peilbesluitsherziening houden we rekening met het effect van het nieuwe peilbesluit op de uitvoering van het peilbeheer. Bij het beheer is het eveneens van belang om een overzichtelijk watersysteem te hebben dat voldoende en eenvoudig bestuurbaar is. Eén peilbesluit heeft betrekking op meerdere peilgebieden. In het geval van een volledige herziening, beschouwen we

het peilbesluit van het hele bemalingsgebied. Zo zorgen we voor een doelmatig en transparant administratief beheer van de peilbesluiten.

Bij het herzien van een peilbesluit kan gekozen worden om een MKBA toe te passen om de kosten en baten te analyseren. Wanneer de herziening van een peilbesluit volgt op het watergebiedsplan, is de MKBA van het peilbesluit volgend aan wat er opgenomen is in het watergebiedsplan. In zo'n watergebiedsplan kan bijvoorbeeld reeds een (gedetailleerde) kosten- en batenanalyse zijn meegenomen.

Bij het ontwerp van peilgebieden en de peilkeuze kan Hollandse Delta ook rekening houden met de gevolgen voor met name het beheer. Het streven naar een minimalisatie van het aantal peilgebieden is mede ingegeven vanuit deze doelstelling. Het beperkt houden van het aantal peilafwijkingen verhoogt de overzichtelijkheid van het watersysteem en het kunnen beheersen van de waterstromen. Het instellen van flexibel peilbeheer kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de beheerinspanning. Dit gebeurt alleen indien de vormen van grondgebruik daardoor niet onevenredig benadeeld worden.

5. We verbeteren – waar mogelijk – de waterkwaliteit en ecologie

Naast voldoende water is ook het zorgen voor schoon water een wettelijke taak van het waterschap. De waterkwaliteit in een peilgebied wordt beïnvloed door het peilbeheer. Dit kan per gebied verschillen. Zo kan de waterkwaliteit in een peilgebied verbeterd of juist verslechterd worden door het inlaten van gebiedsvreemd water. In het peilbesluit dient gekeken te worden naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het inlaten van gebiedsvreemd water. Het is van groot belang om de waterkwaliteit mee te nemen in de afwegingen rondom het peilbesluit. Nauw verbonden met waterkwaliteit is de ecologie. De waterkwaliteit, de ecologie en het effect van het waterpeil hierop moet meegenomen worden in de afweging om tot een peil te komen in de vorm van een actueel ecologisch maatwerkadvies.

In dit ecologisch maatwerkadvies zijn zowel de ecologische als de fysisch-chemische waterkwaliteit meegenomen. Leidend hierin is het staand beleid van waterschap Hollandse Delta op het gebied van waterkwaliteit, zoals het Waterbeheerprogramma. Ook worden in het ecologisch maatwerkadvies de invloed van verschillende aspecten op de waterkwaliteit en de ecologie meegenomen waaronder het peilregime (bijlage 2), de waterdiepte, peilregelende kunstwerken en het effect van doorspoelen, het inlaten van gebiedsvreemd water en het effect van het peilregime op lozingen en handhavingssacties. Precieze invulling van het ecologisch advies is maatwerk.

4.3 Participatie en inspraak

Voor waterschap Hollandse Delta is het belangrijk om de belanghebbenden in een gebied mee te nemen bij gebiedsontwikkelingen zoals de herziening van een peilbesluit.

Gedurende het proces wordt er overlegd met belanghebbenden in het gebied waarvoor het peilbesluit opgesteld wordt. Er wordt overlegd met inwoners en bedrijven in het betreffende gebied, overheden zoals Rijk, provincie en gemeente en met organisaties zoals natuurbeheerders, bewonersverenigingen en agrarische organisaties. Welke groepen er precies betrokken worden, hangt af van het gebied en de wijzigingen in het peilbesluit. Daarbij wordt gebruik gemaakt van eventueel lopende gebiedsprocessen en de bestaande contacten en overleggen die waterschap Hollandse Delta onderhoudt met belanghebbenden. Verder wordt het peilbesluit ter inzage gelegd, waarbij iedereen op het ontwerp peilbesluit kan reageren.

4.4 Bestuurlijk proces

Het bestuur van waterschap Hollandse Delta bestaat uit het algemeen bestuur, ook de Verenigde Vergadering (de VV) genoemd, en uit het dagelijks bestuur, ook het college van Dijkgraaf en Heemraden genoemd (D&H). Op grond van de Waterschapswet ligt de bevoegdheid voor het vaststellen van een peilbesluit bij de VV.

Het bestuurlijk traject start bij het traject voorafgaand aan de peilbesluitherziening, waarbij uit het voorafgaande proces blijkt dat een peilwijziging bij kan dragen aan een strategisch doel. Hierbij wordt zowel het dagelijks als het algemeen bestuur meegenomen in de voorkeursvarianten. Zo wordt het bestuur vroegtijdig meegenomen in de beslissingen rondom de peilwijziging. Als wordt besloten om een peilbesluitherziening niet uit te voeren vanwege de resultaten van een MKBA, dan wordt het algemeen bestuur hiervan direct en via een formeel document in kennis gesteld met verwijzing naar de betreffende mandaatregeling in het mandaatregister. Als de peilbesluitherziening wel wordt uitgevoerd wordt ambtelijk aan de slag gegaan met het opstellen van het peilbesluit, waarbij indien nodig tussentijds ook het bestuur geïnformeerd kan worden. Nadat ambtelijk tot een ontwerppeilbesluit is gekomen, wordt het bestuur weer betrokken bij de vaststelling van het ontwerp peilbesluit in D&H. Na vaststelling van het ontwerp wordt de VV beeldvormend geïnformeerd over het besluit van D&H. Na vaststelling van het ontwerp besluit start ook de verplichte inspraak (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) waarbij de stukken conform artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht gedurende zes weken zowel digitaal als fysiek op het hoofdkantoor van waterschap Hollandse Delta kunnen worden geraadpleegd. Hierbij wordt met een openbare bekendmaking aangegeven dat de stukken gedurende zes weken ter inlage liggen. Met de ter inlage legging wordt de omgeving de mogelijkheid geboden voor het stellen van vragen en indienen van bedenkingen en zienswijzen. De zienswijzen worden ambtelijk beoordeeld en in een Nota van Beantwoording van reactie voorzien. Zienswijzen kunnen leiden tot het aanpassen van het ontwerp peilbesluit. De Nota van Beantwoording wordt door de VV vastgesteld bij vaststelling van het peilbesluit. Het ontwerp kan al dan niet worden aangepast op basis van de ingediende zienswijzen.

D&H legt het (eventueel aangepaste) ontwerp peilbesluit en de Nota van Beantwoording indien nodig voor aan de betreffende VV-commissie, maar in ieder geval ter besluitvorming voor aan de VV. De vaststellingsprocedure eindigt met de vaststelling van het peilbesluit door de VV. Tegen de vaststelling van een peilbesluit kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank (na indienen van een zienswijze) en eventueel hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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

4.5 Maatregelen bij peilbesluiten

Bij het vaststellen van een nieuw peilbesluit dient duidelijk te zijn welke maatregelen moeten worden genomen zodat het peilbesluitpeil kan worden ingesteld om eventuele negatieve effecten te mitigeren of compenseren. Daarnaast wordt in beeld gebracht welke maatregelen hiervoor uitgevoerd dienen te worden, en de kosten die hieraan verbonden zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het plaatsen, aanpassen of verwijderen van waterstaatkundige kunstwerken. Indien de maatregelen tot extra beheer en onderhoudskosten leiden dienen deze ook in kaart gebracht te worden en afgewogen te worden in het ambtelijk proces.

Alle maatregelen en de hieraan verbonden kosten dienen in de toelichting op het ontwerppeilbesluit besproken te worden. De maatregelen spelen ook een belangrijke rol als er gekozen wordt om een MKBA toe te passen (paragraaf 3.4). In de MKBA wordt afgewogen of de kosten van de maatregelen opwegen tegen de baten van het peilbesluit. Na vaststelling van het peilbesluit worden de maatregelen geprogrammeerd op basis van gebiedsontwikkelingen, capaciteit en de begroting en daarna uitgevoerd. Het nieuwe peilbesluit gaat direct in. Effectuering is afhankelijk van de beschrijving in de toelichting en de uitvoering van de maatregelen. Na uitvoering van de maatregelen kan het streefpeil worden ingesteld en gehandhaafd door de peilbeheerder.

Bijlagen

5 Bijlage 1: Juridisch kader

5.1 Europese en nationale kaders

5.1.1 Kaderrichtlijn water

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft als doel om de waterkwaliteit van de Europese wateren te borgen. Hiervoor heeft de KRW verschillende grondwater-, chemische-, biologische- en drinkwaterdoelstellingen die in 2027 gehaald moeten worden. De doelstelling van de KRW is dat uiterlijk in 2027 in heel Europa de kwaliteit van alle wateren zowel chemisch (schoon) als ecologisch (gezond) op orde moet zijn. Tevens is een verslechtering van de waterkwaliteit niet toegestaan.

Overschrijdt een waterlichaam minstens één van de gestelde KRW-normen, dan voldoet het waterlichaam niet. De KRW is van belang voor peilbesluiten en het peilbeheer omdat het waterpeil en het peilbeheer van invloed zijn op de waterkwaliteit. Zo is een hogere waterstand of een flexibel peil vaak beter voor de ecologische waterkwaliteit dan een tegennatuurlijk zomer- en winterpeilregime. Om de KRW-doelen te bereiken, is het belangrijk dat deze meegenomen worden in het proces van een peilbesluitherziening.

5.1.2 Zwemwaterrichtlijn

De Zwemwaterrichtlijn 2006/7/EG is een Europese richtlijn die bepalingen vaststelt voor de controle en de indeling van de zwemwaterkwaliteit, het beheer van de zwemwaterkwaliteit en het verstrekken van informatie over zwemwaterkwaliteit aan het publiek. Deze richtlijn heeft tot doel het behoud, de bescherming en de verbetering van de milieukwaliteit en de bescherming van de gezondheid van de mens. De Zwemwaterrichtlijn is van toepassing op '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'. Volgens de Zwemwaterrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat alle zwemwateren in ieder geval van 'aanvaardbare' kwaliteit zijn. Net als de KRW moet hiermee rekening gehouden worden bij het peilbeheer in een peilgebied waarin zich zwemwater bevindt.

5.1.3 Verdrag van Malta

Het Verdrag van Malta is een Europees verdrag over de bescherming van het archeologische erfgoed in de bodem en de inbedding ervan in de ruimtelijke ontwikkeling. Omdat archeologisch erfgoed in de bodem beïnvloed kan worden door het wijzigen van de grondwaterspiegel, is het belangrijk om rekening te houden met het Verdrag van Malta bij peilbeheer en bij het vaststellen van een peilbesluit. In Zuid-Holland heeft de provincie waardevolle structuren en objecten in kaart gebracht in de Cultuurhistorische Hoofdstructuur. Het beleid voor cultureel erfgoed van provinciaal belang is vastgelegd in de provinciale Omgevingsvisie (beleidskeuzes voor erfgoed en archeologie) en uitgewerkt in de provinciale Omgevingsverordening. Daarnaast is het cultureel erfgoed ook opgenomen in de provinciale Kwaliteitskaart van de Omgevingsvisie.

5.1.4 Omgevingswet

De Omgevingswet heeft als doel om de wetgeving rondom de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving te vereenvoudigen, door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één wet. Omdat de Omgevingswet over de fysieke leefomgeving gaat, is deze van groot belang voor het peilbeheer en het vaststellen van peilbesluiten. In de Omgevingswet staan de regels voor het opstellen van een peilbesluit en de rechten en plichten van het waterschap hierbij. De Omgevingswet is bij het vaststellen van deze nota nog niet van kracht, maar zal dat naar verwachting wel worden tijdens de geldigheidsduur van deze nota.

In de Omgevingswet worden onder andere geïntegreerd de Wet Natuurbescherming, het besluit Milieueffectrapportage, de Crisis- en Herstelwet.

De Omgevingswet wijst in artikel 15.1 het peilbesluit aan als schadeoorzaak. Dit kan leiden tot een aanspraak op nadeelcompensatie. Toekomstige inkomensschade kan met een zogenoemde kapitalisatiemethode worden vastgesteld. Het gaat hier niet om peilverhogingen of peilverlagingen die dagelijks veranderen. Die gelden niet als afzonderlijke schadeoorzaak.

De wetgeving rond de milieueffectrapportage is opgenomen in afdeling 16.4 van de Omgevingswet en in hoofdstuk 11 en bijlage V bij het Omgevingsbesluit. De milieueffectrapportage (m.e.r.) procedure is een hulpmiddel om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over grote projecten of ingrepen. Bij een voorgenomen peilverlaging moet een vormvrije m.e.r.-beoordeling plaatsvinden waarin wordt nagegaan of nadelige milieugevolgen zijn uit te sluiten. De toelichting bij het peilbesluit geldt als een vormvrije m.e.r.-beoordeling.

Een peilbesluit volgens artikel 5.2 van de Waterwet geldt als een peilbesluit volgens artikel 2.41, Omgevingswet. Dit volgt uit artikel 4.61 van de Invoeringswet Omgevingswet. De peilbesluiten van voor de Omgevingswet blijven dus ook onder de Omgevingswet bestaan.

5.1.5 Waterwet

In de Waterwet wordt het beheer van grond- en oppervlaktewater geregeld. De Waterwet vervangt acht wetten voor het waterbeheer en trad eind 2009 in werking. Het aantal regels is daar toen flink mee verminderd. 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 (artikel 5.2 Waterwet). Totdat de Omgevingswet in werking treedt, is de Waterwet van kracht.

5.1.6 Wet Natuurbescherming

De Wet Natuurbescherming is een wet die sinds 1 januari 2017 de bescherming van planten- en diersoorten regelt. Hierin zijn onder andere de Europese verplichtingen betreffende de Natura 2000 gebieden opgenomen. Volgens de Wet Natuurbescherming hebben de waterschappen de taak om ervoor te zorgen dat de waterhuishouding en het peilbeheer passen bij de in de Natura 2000-gebieden geldende instandhoudingsdoelstellingen.

Ook beschrijft de Wet Natuurbescherming de zorgplicht voor alle in het wild levende plant- en diersoorten. Volgens de Wet Natuurbescherming mag er geen schade aan beschermde planten en dieren optreden, tenzij dit uitdrukkelijk is toegestaan. De Wet Natuurbescherming beschrijft een gedragscode met daarin een algemene zorgplicht, wat betekent dat het waterschap in hoofdlijnen moet weten waar actuele natuurwaarden en bijzondere potenties aanwezig zijn, in redelijkheid activiteiten moet vermijden waarvan kan worden vermoed dat deze nadelig zijn voor in het wild levende dieren en planten en dat het waterschap zorg moet besteden aan de biodiversiteit. Voor het peil betekent dit dat er met het peilbeheer opgelet moet worden dat er geen beschermde soorten negatief beïnvloed worden. Samen met de Aanvullingswet wordt de Wet Natuurbescherming volledig geïntegreerd in de Omgevingswet. Totdat de Omgevingswet in werking treedt, is de Wet Natuurbescherming van kracht.

5.1.7 Waterschapswet

De Waterschapswet stelt vast hoe het bestuur van de waterschappen geregeld is. In de Waterschapswet staat dat de bevoegdheid voor het vaststellen van peilbesluiten bij het algemeen bestuur ligt, en dat deze bevoegdheid niet overgedragen kan worden naar het dagelijks bestuur.

5.1.8 Besluit m.e.r.

De milieueffectrapportage (m.e.r.) is een hulpmiddel om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over grote projecten of ingrepen. In de bijlage bij het Besluit m.e.r. is een lijst opgenomen met activiteiten waarvoor de m.e.r.-plicht (C-lijst) en een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt (D-lijst). Peilverlagingen zijn in de D-lijst opgenomen. Dat betekent dat bij een voorgenomen peilverlaging een vormvrije m.e.r.-beoordeling moet plaatsvinden waarin wordt

nagegaan of nadelige milieugevolgen zijn uit te sluiten. De toelichting bij het peilbesluit geldt als een vormvrije m.e.r.-beoordeling.

5.1.9 Deltaprogramma

Het nationaal Deltaprogramma is een programma waarin het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, Rijkswaterstaat en verschillende maatschappelijke organisaties samenwerken aan een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van ons land. Het Deltaprogramma is onderverdeeld in drie Deltaplannen: waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Voor het Deltaprogramma is het land verdeeld in een aantal regio's. Van waterschap Hollandse Delta valt Goeree-Overflakkee onder de regio Zuidwestelijke Delta en de rest van het werkgebied onder de regio West-Nederland/Rijnmond-Drechtsteden. In het Deltaplan Zoetwater 2022-2027 zijn voor elke regio op bestuurlijk niveau maatregelenpakketten vastgesteld. Eén van de maatregelen in de regio West-Nederland is het vergroten van de eigen robuustheid, waar waterbesparing, flexibel peilbeheer en klimaatbuffers onder vallen. In de regio Zuidwestelijke Delta is één van de maatregelen de optimalisatie van het waterbeheer, waaronder aanvoerroutes, buffers en alternatieve bronnen vallen. Deze maatregelen zijn van invloed op het peilbeheer.

5.1.10 Nationaal Bestuursakkoord Water

Het Nationaal Bestuursakkoord Water bevat afspraken over het op orde krijgen van de waterhuishouding. Het belangrijkste doel hiervan is het terugdringen van de wateroverlast. Mede hierdoor is het belangrijk om het terugdringen van wateroverlast mee te nemen in het opstellen van een peilbesluit.

5.1.11 Natuurnetwerk Nederland & Natura 2000

De Natura 2000 gebieden in het werkgebied van waterschap Hollandse Delta zijn het Haringvliet, de Voordelta, het Grevelingenmeer, het Krammer-Volkerak, het Hollands Diep, de Biesbosch, de Oude Maas, het Oudeland van Strijen, de Duinen Goeree & Kwade Hoek en het Voornes Duin. Het Natuurnetwerk Nederland is de benaming van het netwerk van Natura 2000 gebieden. Het waterschap heeft alleen het peilbeheer in het Natura2000 gebied Oudeland van Strijen in beheer.

5.1.12 Crisis- en herstelwet

Het vaststellen van een peilbesluit kan onder de Crisis- en herstelwet vallen als het uitvoeringsbesluit genomen wordt naar aanleiding van een projectplan tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk (artikel 5.4, lid 1 Waterwet). Ingeval er werkzaamheden nodig zijn naar aanleiding van een vastgesteld peilbesluit, vallen deze uitvoeringsbesluiten tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk ook onder de Crisis- en herstelwet. Totdat de Omgevingswet in werking treedt, is de Crisis- en herstelwet van kracht.

5.1.13 Erfgoedwet

De Erfgoedwet is samen met de Omgevingswet de Nederlandse uitwerking van het Verdrag van Malta (zie paragraaf B.1.3). De Erfgoedwet heeft betrekking op onder andere monumenten en archeologie op het land en onder water.

5.1.14 AVG

Betrekkelijk nieuw is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), waaraan alle overheden moeten voldoen. Dit houdt in dat er met grote zorgvuldigheid omgegaan moet worden met privacygevoelige (persoons)gegevens van iedereen die betrokken is bij het opstellen van een peilbesluit. Bijvoorbeeld zullen naam- en adresgegevens en beeldmateriaal altijd een toestemming vooraf vereisen van de betrokkenen alvorens deze op welke manier dan ook gepubliceerd kunnen worden. Ook moeten overheden ervoor zorgen dat de beveiliging van hun data goed op orde is.

5.2 Provinciale kaders

5.2.1 Omgevingsvisie Zuid-Holland

De Omgevingsvisie Zuid-Holland biedt een strategische blik op de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie vormt samen met de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma het provinciale beleid van de provincie Zuid-Holland.

De Omgevingsvisie bevat de volgende wettelijke verplichte plannen:

De provinciale ruimtelijke structuurvisie (art 2.2 WRO)

Delen van het regionale waterplan (art 4.4 Waterwet)

De natuurvisie, (artikel 1.7 Wet natuurbeheer)

5.2.2 Omgevingsverordening Zuid-Holland

De Provincie Zuid-Holland wijst in de Omgevingsverordening de wateren aan waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld.

Artikel 6.39 van de Omgevingsverordening van de Provincie Zuid-Holland bepaalt dat:

1. Het waterschapsbestuur een of meer peilbesluiten vaststelt voor de oppervlaktewaterlichamen in de gebieden waarvan de plaats geometrisch is bepaald en zijn verbeeld op kaart 17 in bijlage II.2 van de Omgevingsverordening.
2. Peilbesluiten actueel moeten zijn en in ieder geval rekening moeten houden met veranderingen in de omstandigheden ter plaatse en met de aanwezige functies en belangen.

5.3 Regelgeving waterschap

5.3.1 Keur / waterschapsverordening

De Keur is een verordening van het waterschap die regelt wat wel en niet mag in of nabij oppervlaktewater en waterkeringen. Het waterschap hanteert de bepalingen uit de Keur bij een groot aantal mogelijke activiteiten en (ruimtelijke) ingrepen door derden die invloed kunnen hebben op het watersysteem. Activiteiten die van invloed kunnen zijn op het (wijzigen van) het peilbeheer kunnen vergunningsplichtig zijn, zoals het hebben van een afwijkend peil (peilafwijkingen).

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Keur worden vervangen door de waterschapsverordening.

5.3.2 Legger

De leggers voor de waterstaatswerken, conform de Waterwet art. 5.1, Waterschapswet art. 78 lid 2 en de Provinciale Waterverordening, geven de normatieve technische aspecten, onderhoudsplichten en onderhoudsplichtigen weer van waterstaatswerken. In de legger staan geen peilgebiedsgrenzen aangegeven. De legger en peilbesluiten zijn twee verschillende instrumenten. In het beheerregister, welke deels openbaar beschikbaar is gemaakt op de website van waterschap Hollandse Delta, worden beide instrumenten wel in een weergave getoond.

6 Bijlage 2: Soorten peilregimes

Onderstaande tabellen beschrijven de verschillende vormen van peilbeheer die toegepast worden.

Vast peil

Bij een vast peil is er sprake van één streefpeil dat gedurende het hele jaar wordt gehanteerd. Het waterpeil wordt actief beheerd en wordt op niveau gehouden door wateraanvoer vanuit een hoger gelegen peilgebied (middels stuw of inlaat) of via een lagergelegen peilgebied met een pomp. Het vaste peil mag in normale omstandigheden niet meer fluctueren dan binnen de gestelde beheermarges mogelijk is.

Het voordeel van vast peil is dat je vaste condities creëert voor berging, drainage en kwel/infiltratie van grondwater. Nadelen zijn dat er geen aansluiting is op ecologische processen en dat er geen op maat facilitering van agrarisch of natuurlijk landgebruik is. Vast peil is vooral toepasbaar in stedelijk gebied ter voorkoming van (grond-) wateroverlast en in droogmakerijen waar peilverlaging tot extra kwel leidt.

Zomer- en winterpeil

Bij een zomer- en winterpeilregime is er sprake van een verschillend vast peil in de zomer- en winterperiode. Hierbij is de overgang in voor- en najaar afhankelijk van weersomstandigheden en is het verschil tussen het zomer- en winterpeil gebiedsafhankelijk. Over het algemeen is het zomerpeil hoger dan het winterpeil. Het zomerpeil en winterpeil worden actief beheerd en worden op niveau gebracht door wateraanvoer vanuit een bovenstrooms peilgebied (middels stuw of inlaat) of via een pomp. Aan het einde van de gestelde periode worden de afwijkende zomer- of winterpeilen middels stuw of pomp weer teruggebracht naar de normale situatie. In zowel de zomer- als wintersituatie is er sprake van een vast streefpeil met een marge voor afwijking. Deze marge is maatwerk per peilgebied.

Voordelen van zomer- en winterpeil zijn extra beschikbaarheid van beregeningswater voor de landbouw in de zomer, meer waterdiepte voor ecologische ontwikkeling in het groeiseizoen bij een hoger zomerpeil, een zekere buffer tegen hevige neerslag door een lager winterpeil en dat een lager zomerpeil met name in natuurgebieden kan voorkomen dat gebiedsvreemd water moet worden ingelaten.

Nadelen van zomer- en winterpeil zijn dat er weinig aansluiting is op ecologische processen en dat het extra water vraagt in de zomer als de wateraanvraag het hoogst is en de aanvoer vaak lastig is.

Zomer- en winterpeil zijn vooral effectief voor het faciliteren van agrarisch landgebruik.

Flexibel peil

Flexibel peilbeheer wil zeggen dat het oppervlaktewaterpeil mag fluctueren tussen een vooraf in het peilbesluit opgenomen maximum en minimum peil. Bij een flexibel peil wordt dus geen streefpeil vastgelegd. Water wordt pas ingelaten als het waterpeil zakt onder het minimum en water wordt pas uitgelaten (uitgepompt) als het maximum wordt overschreden. Het doel van het hanteren van een flexibel peil is watervoorraadbeheer of het verbeteren van de waterkwaliteit.

Voordelen van flexibel peil zijn dat het aansluit bij ecologische processen en dat er minder inlaten en uitmalen nodig is waarmee het zorgt voor een meer zelfvoorzienend watersysteem. Nadelen van flexibel peil zijn dat het weinig beheerbaar is waardoor lage (grond-)waterstanden en een inlaatbehoefte samen kunnen vallen in kritische periodes en dat landbouwgronden suboptimaal gefaciliteerd worden.

Flexibel peil is vooral toepasbaar in natuurgebieden, recreatiegebieden en nieuw bebouwd gebied.

Natuurlijk peil

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

7 Bijlage 3: Afleiden optimale peil per functie

Het optimale peil wordt per functie als volgt bepaald:

Algemene ecologische functie

Het optimale peil voor de algemene ecologische functie wordt bepaald door middel van een ecologisch maatwerkadvies.

Stedelijk gebied (bebouwde kom)

Bij het optimale peil voor stedelijk gebied wordt uitgegaan van het actuele peil.

Functie landbouw

Voor de verschillende combinaties van grondsoort en type agrarisch grondgebruik wordt de optimale drainagediepte bepaald, waarvan het optimale peil wordt afgeleid.

Het optimale peil voor de landbouw is bereikt als de peilstelling in theorie de optimale productieomstandigheden creëert passend bij grondsoort en gewastypen. Hierbij wordt gezocht naar een advies voor de optimale drainagediepte, dat rekening houdt met de verschillende gewassen en grondsoorten binnen het peilgebied. Ook wordt een balans gezocht tussen de te droge en te natte delen binnen het peilgebied. Dit laatste is vooral van belang indien in een peilgebied grote verschillen in hoogteligging van het maaiveld voorkomen.

Functie natuur

Bij de bepaling van het optimale peil voor de functie natuur wordt onderscheid gemaakt in natuurlijke elementen die in het peilgebied liggen en geïsoleerde natuurgebieden met een officiële status als natuurgebied volgens de Ecologische Hoofdstructuur van de provincie Zuid-Holland.

Het optimale peil voor natuurlijke elementen (bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers) in het peilgebied wordt bepaald op basis van randvoorwaarden die zijn gehanteerd bij de aanleg van dergelijke verspreid liggende elementen. In overleg met betrokkenen wordt dit opnieuw afgewogen.

Het optimale peil voor officiële natuurgebieden is bereikt als de randvoorwaarden voor een goede natuurontwikkeling aanwezig zijn. Er wordt onderscheid gemaakt in randvoorwaarden voor de landnatuur en de waternatuur.

Het optimale peil voor landnatuur wordt bepaald in overleg met de natuurbeherende instantie en is bereikt als de benodigde (grond)waterstanden en daaraan gerelateerde peilstelling zodanig zijn dat de doelstellingen voor de landnatuur gerealiseerd kunnen worden.

Het optimale peil voor waternatuur wordt bepaald door middel van een ecologisch maatwerkadvies.

8 Bijlage 4: Beschouwing van toepassen van een quickscan MKBA voor peilbesluiten

Uit: Pilot MKBA voor peilbesluiten, Quick Scan bemalingsgebied de Eendragt, 12 oktober 2020, Royal Haskoning en adviesbureau Dwars, Heederik en Verhey (RHDHV)

Algemeen

De Quick Scan MKBA is uitgevoerd om meer inzicht te krijgen of het uitvoeren van een MKBA bijdraagt aan de peilafweging voor het nemen van een peilbesluit. Met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden de (positieve en negatieve) effecten van verschillende alternatieven voor een project ingeschat. Het gaat hier niet alleen om financiële kosten en baten, maar ook om maatschappelijke effecten zoals effecten van een project op geluidsoverlast of natuur die inwoners van Nederland van waarde vinden. Door alle effecten te moneteriseren zijn verschillende alternatieven voor een project onderling vergelijkbaar. Het resultaat van een MKBA biedt daarmee inzichten die kunnen worden gebruikt om een goede discussie te voeren over te nemen besluiten. De werkwijze voor het uitvoeren van een MKBA is in Nederland sterk gestandaardiseerd. Dit heeft als voordeel dat er geen discussie over de werkwijze van de MKBA zelf gevoerd hoeft te worden. Het kwantificeren en moneteriseren van de verschillende aspecten kan wel een discussiepunt zijn.

Belangrijke aandachtspunten bij het toepassen van een MKBA zijn dat de MKBA niet gebruikt moet worden als magic box voor besluitvorming. Een MKBA kan wel gebruikt worden voor de inschatting wat de maatgevende aspecten zijn. Op deze aspecten kan vervolgens de focus gelegd worden bij vervolgonderzoek, waarvan de resultaten weer terug kunnen vloeien in een verfijnde MKBA. Aspecten die nauwelijks invloed hebben op de uitkomsten van de MKBA, hoeven niet verder uitgediept te worden. Daarom is het van belang om de MKBA in een vroegtijdig stadium toe te passen, zodat er tijd en ruimte is om, indien nodig, meer detail in de kwantificering en/of moneterisering van de maatgevende aspecten aan te brengen.

Een MKBA wordt gebruikt om het maatschappelijke perspectief in beeld te brengen. De organisatie specifieke doelen van het waterschap staan niet centraal. Baten leveren niet altijd direct geld op en in veel gevallen vallen baten ten dele aan andere partijen (agrariërs, recreatie) dan het waterschap. Daarom wordt aanbevolen om de MKBA in samenwerking met de regio uit te voeren, waarbij de verschillende stakeholders input kunnen aanleveren over de mee te nemen aspecten.

Pilot

In een MKBA worden verschillende varianten naast elkaar gehouden ten opzichte van een referentie. In deze pilot is het AGOR de referentie en zijn de varianten het GGOR en een peil tussen AGOR en GGOR. Het GGOR is bepaald met de GGOR-methodiek. In deze GGOR-methodiek zijn al verschillende keuzes gemaakt waarbij beperkt naar de kosten en baten is gekeken.

Door de MKBA in een eerder stadium uit te voeren waarbij verschillende peilscenario's worden gehanteerd, bijvoorbeeld de OGOR peilen van de verschillende functies of de wens voor een peilverandering op basis van verbetering van bijvoorbeeld waterkwaliteit, droogte gerelateerde vraagstukken zoals het behoud van veenweidegebieden of het inspelen op ruimtelijke ontwikkelingen, kan bepaald worden welke aspecten de belangrijkste bijdragen aan de kosten-batenafweging leveren. Deze aspecten kunnen dan indien nodig nader uitgewerkt worden. Per peilgebied kunnen verschillende aspecten een doorslaggevende rol spelen. De resultaten van een MKBA voor het ene peilgebied, kunnen dus niet 1 op 1 gebruikt worden voor een ander peilgebied.

Concluderend

Concluderend wordt aanbevolen om de MKBA een rol te geven in de strategische afweging met betrekking tot peilbeheer en gebiedsindeling die het waterschap maakt. De MKBA komt in het proces van de strategische afwegingen naast de technische afwegingen te staan. Een peilbesluit is één van de potentiële tactische middelen die volgen op de strategische afwegingen.

De MKBA wordt met name aanbevolen voor de meer impactvolle of complexere strategische afwegingen, zoals de afwegingen welke in samenspraak met de omgeving worden gemaakt, zoals een watergebiedsplan. Bij weinig impactvolle afwegingen of afwegingen waarbij de oplossingsrichtingen dermate voor de hand liggen wordt een MKBA niet noodzakelijk geacht.

De Quick Scan MKBA kan in een vroeg stadium van de strategische afweging de financiële kaders en de belangrijkste baten in beeld brengen. Op basis van deze kaders kunnen de eerste (bestuurlijke) keuzes gemaakt worden. Op deze manier kan de MKBA dan als aanjager dienen van een herziening van het peilbesluit of andere maatregelen, of deze een halt toeroepen aangezien in dit vroege stadium al duidelijk is dat de baten niet zullen wegen tegen de kosten.

Net als met technische analyses kan de MKBA tijdens het proces uitgewerkt worden tot een volledige MKBA (werken van grof naar fijn), dankzij steeds nauwkeurigere input vanuit deze technische analyses. Zo wordt in samenspraak met de technische analyses toegewerkt naar een oplossing welke zowel technisch als kostentechnisch haalbaar is én waarvan de maatschappelijke baten zo hoog mogelijk zijn.

9 Bijlage 5: Criteria voor handhaven/opheffen/opnieuw toestaan van peilafwijkingen.

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

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

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

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

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

Bovengenoemde criteria worden zowel gehanteerd bij aanvragen van nieuwe peilafwijkingen als voor de toetsing van bestaande peilafwijkingen. Waar bestaande peilafwijkingen niet aan de criteria voldoen, zouden de bestaande vergunningen in principe moeten worden ingetrokken. Hierbij kan sprake zijn van een verplichting tot het vergoeden van nadeelcompensatie. Bij nieuwe aanvragen geldt wel dat er zeer kritisch gekeken wordt naar het type grondgebruik in relatie tot het type grondgebruik in het gehele peilgebied.