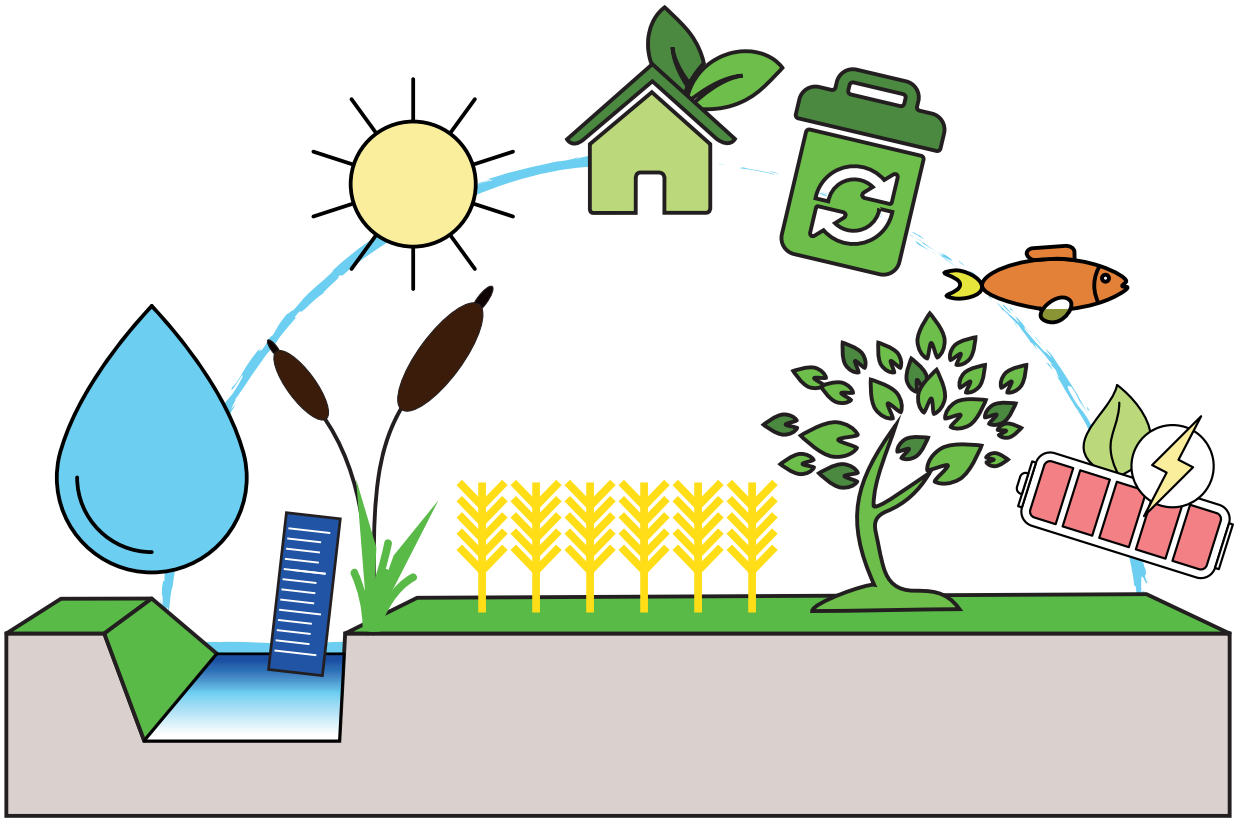
Waterschap Brabantse Delta

Peilbesluiten bij waterschap Brabantse Delta

Beleidsnota



Waterschap Brabantse Delta, 30 januari 2019

Inhoud

1. Inleiding 1

2. Context peilbesluiten 2
2.1 Inleiding 2
2.2 Juridische basis voor peilbesluiten 2
2.3 Overige wet- en regelgeving 4
2.4 Het watersysteem 5
2.5 Inspelen op ontwikkelingen 5

3. Kaderstellende uitgangspunten voor peilbesluiten 6
3.1 Inleiding 6
3.2 Functies en belangen 7
3.3 Het watersysteem 9
3.4 Mogelijkheden en uitgangspunten voor peilen en peilbeheer 12
3.5 Algemene afwegingen 15

4. Het opstellen van een peilbesluit 18
4.1 Inleiding 18
4.2 Hoe staat het gebied er voor? 19
4.3 Met wie doen we het? 19
4.4 Wat willen we bereiken? 20
4.5 Wat zijn de waterschapsbelangen? 22
4.6 Welke randvoorwaarden en omstandigheden zijn er? 22
4.7 Welk peil past het best en wat is er nodig om dat te realiseren? 22
4.8 Wat zijn alternatieven? 23
4.9 Welk peil geeft het beste resultaat? 24
4.10 Hoe stellen we het vast? 24
4.11 Hoe verder? 24

5. Actueel houden van peilbesluiten 26
5.1 Inleiding 26
5.2 Beoordelen actualiteit van peilbesluiten 26
5.3 Herziening peilbesluiten 26
5.4 Verzoeken tot herziening van een peilbesluit 27

Bijlage 1 –Begrippen en afkortingen 28

Document: 18IT059031
Auteurs: Mariska van Rijswijk, Janneke van Gorsel
Coauteurs: Ingrid Menger, Jeroen Tempelaars, Inge Wesel, Annelies van Uden-Luteijn
Ontwerp infographics: Mariozee Witteveen

1. Inleiding

Aanleiding
Het waterschap is verantwoordelijk voor de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied. Een onderdeel hiervan is het beheer van peilen in oppervlaktewateren in die gebieden waarvoor actief beheer mogelijk is. Welke peilen worden gevoerd, wordt vastgelegd in peilbesluiten. Peilbesluiten worden door het algemeen bestuur vastgesteld en zijn bedoeld om duidelijkheid te bieden over te voeren peilbeheer in een gebied. Peilbesluiten komen tot stand in samenspraak met de streek. De vastgestelde peilen bedienen zo goed mogelijk de functies in een gebied. Peilbesluiten vormen dus de basis voor het peilbeheer.

Ieder peilbesluit is maatwerk, maar wordt opgesteld op grond van een algemene set aan kaders en uitgangspunten. In 2006 heeft waterschap Brabantse Delta hiervoor de Handleiding peilbesluiten opgesteld. De handleiding was toe aan actualisatie en aanvulling, deze beleidsnota Peilbesluiten bij Brabantse Delta kan worden gezien als herziening van de Handleiding peilbesluiten.

Ambitie
De ambitie is om voortdurend zo actueel mogelijke peilbesluiten te hebben. Een actueel peilbesluit is een peilbesluit dat is toegesneden op omstandigheden, functies en belangen in een gebied en voldoet aan vigerend beleid en regelgeving. Klantgerichtheid, duidelijkheid en samenwerking zijn speerpunten van waterschap Brabantse Delta en daarmee de basis voor de aanpak van het opstellen van peilbesluiten.

Doel en reikwijdte van de nota
Het doel van deze nota is om de uitgangspunten en kaders te schetsen voor het opstellen van peilbesluiten. Het gaat hierbij zowel om kaders die het waterschap krijgt opgelegd bij peilbesluiten als om kaders en uitgangspunten die het waterschap zelf stelt.

Deze nota biedt inhoudelijke kaders voor afzonderlijke functies en thema's, uitgangspunten om te komen tot een peilafweging en een beschrijving van het proces waarmee de afweging tot stand komt. Als laatste omvat de nota ook een strategie voor de herziening van peilbesluiten waarmee de ambitie om voortdurend zo actueel mogelijke peilbesluiten te hebben kan worden waargemaakt.

De nota is in hoofdzaak bedoeld voor iedereen die betrokken en/of belanghebbend is bij het opstellen van peilbesluiten. Daarnaast biedt de nota kaders voor (vergunningverlening voor) ruimtelijke ontwikkelingen of andere initiatieven in gebieden waar het waterschap een peilbesluit op moet stellen of onverplicht heeft vastgesteld.

Deze beleidsnota is van toepassing op de gebieden waarvoor het waterschap al dan niet verplicht een peilbesluit opstelt. Het waterschap is verplicht om voor door de provincie Noord-Brabant aangewezen gebieden een peilbesluit vast te stellen. Voor overige gebieden geldt deze verplichting niet. Met deze nota wordt bijgedragen aan de doelstelling uit het Waterbeheerplan om beleid voor peilbesluiten op orde te houden.

Leeswijzer
Allereerst wordt in hoofdstuk 2 beschreven onder welke wet- en regelgeving het thema peilbesluiten valt, welke eisen worden gesteld en met welke wet- en regelgeving rekening moet worden gehouden. Hierbij wordt de vertaalslag gemaakt naar hoe Brabantse Delta hier invulling aan geeft voor peilbesluiten.

Verschillende gebruiksfuncties van een gebied hebben verschillende behoeften ten aanzien van waterpeilen. Voor het watersysteem op zich gelden ook bepaalde eisen en wensen. Uitgangspunten hiervoor zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk staan ook de verschillende typen peilbeheer die kunnen worden toegepast. De verschillende belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen. In hoofdstuk 4 staat beschreven welke stappen worden doorlopen om te komen tot een peilafweging die recht doet aan de combinatie van belangen en functies in een gebied. Hoe de omgeving participeert bij het maken van peilbesluiten staat ook in dit hoofdstuk.

Hoofdstukken 3 en 4 gaan over het opstellen van afzonderlijke peilbesluiten. In hoofdstuk 5 staat welke strategie Brabantse Delta inzet om te zorgen dat deze peilbesluiten zoveel mogelijk actueel zijn. Begrippen die worden gebruikt in de nota zijn toegelicht in bijlage 1.

2. Context peilbesluiten

2.1 Inleiding

Peilbesluiten zijn geen op zichzelf staand instrument. Peilbesluiten en peilbeheer zijn slechts onderdelen van het totale waterbeheer. Zij raken aan alle andere aspecten van waterbeheer. Te voeren waterpeilen zijn enerzijds volgend op maar anderzijds bepalend voor de ruimtelijke ordening. Kortom, het opstellen van een peilbesluit heeft raakvlakken met vele andere thema's. In dit hoofdstuk wordt deze context geschetst. In de paragraaf 'Juridische basis voor peilbesluiten' staat op grond van welke wet- en regelgeving peilbesluiten moeten worden opgesteld en aan welke criteria zij moeten voldoen. De paragraaf hierna bevat een korte beschrijving van overige wet- en regelgeving die relevant is voor peilbesluiten. De laatste paragraaf beschrijft de fysieke context: het watersysteem en de veranderende omgeving.

2.2 Juridische basis voor peilbesluiten

Het opstellen van peilbesluiten is een wettelijke taak van een waterschap. In deze paragraaf is aangegeven wat de kaders zijn waarin is aangegeven wat de verplichtingen van het waterschap zijn ten aanzien van peilbesluiten.

Waterwet
De Waterwet is een nationale wet die in hoofdzaak het beheer van oppervlaktewater en grondwater regelt. Daarnaast levert de Waterwet een belangrijke bijdrage aan kabinetsdoelstellingen zoals vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten.

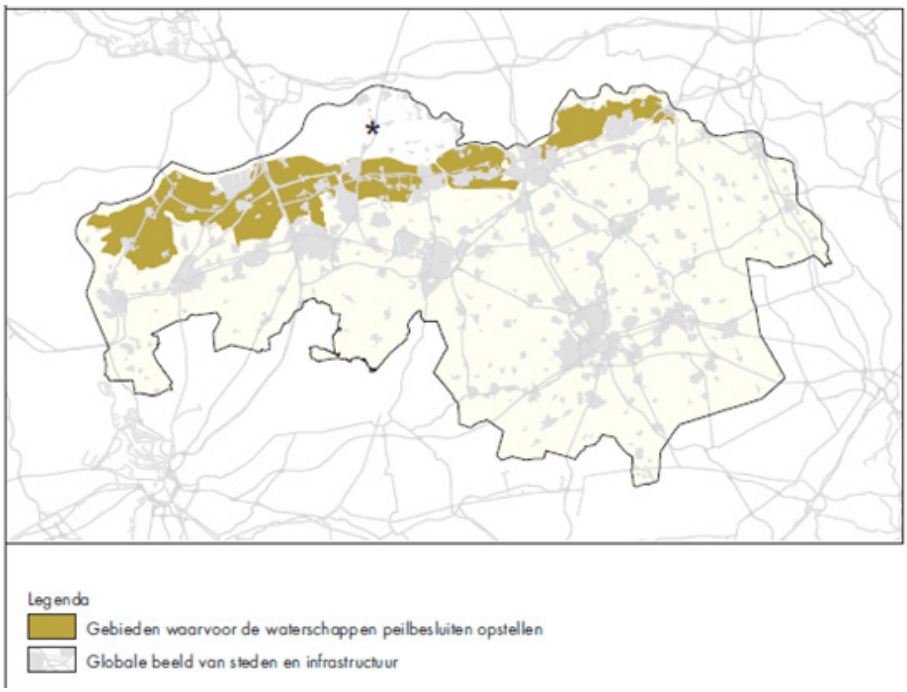
Op grond van artikel 5.2 van de Waterwet is een waterbeheerder verplicht om voor door de provincie aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen één of meer peilbesluiten vast te stellen. Waterbeheerders hebben een inspanningsverplichting om de vastgestelde peilen zoveel mogelijk te handhaven.

Met de komst van de Omgevingswet verandert bovenstaand kader: peilbesluiten worden opgenomen in de Omgevingswet. De inhoudelijke bepalingen voor peilbesluiten blijven echter gehandhaafd.

Waterschapswet
De Waterschapswet regelt onder meer de taken en bevoegdheden van de waterschappen. Het vaststellen van peilbesluiten is een bevoegdheid van het algemeen bestuur die niet kan worden overgedragen aan het dagelijks bestuur (artikel 83, tweede lid onder f).

Verordening water Noord Brabant
De Verordening water Noord-Brabant stelt het provinciaal kader voor het waterschap voor de uitvoering van taken en bevoegdheden.

Paragraaf 2 van de verordening water Noord-Brabant gaat over peilbesluiten. Hierin staat dat het algemeen bestuur één of meer peilbesluiten vaststelt voor gebieden die daarvoor staan aangewezen in de kaart bij de verordening. Op de kaart in Figuur 1 (volgende pagina) staat voor welke oppervlaktewaterlichamen de Brabantse waterschappen een peilbesluit moet opstellen. Naast deze verplichte gebieden, stelt het waterschap peilbesluiten vast voor enkele overige gebieden waar actieve peilbeheersing mogelijk is en plaatsvindt, zoals in delen van het gebied 'Brabantse Wal'.



Figuur 1 – Aanwijzing gebieden voor peilbesluiten – Verordening water Noord-Brabant

Een peilbesluit bevat een kaart met de begrenzing van het peilgebied, een toelichting met daarin de afwegingen, uitkomsten en verrichte onderzoeken, een aanduiding van veranderingen van de waterstanden en een aanduiding van de gevolgen van het besluit voor de diverse belangen.
Op de voorbereiding van het peilbesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
Waterschappen moeten zorgdragen voor een actueel peilbesluit. Op grond van de vigerende verordening moet het waterschap een peilbesluit ten minste eens in de tien jaar herzien. Gedeputeerde Staten kunnen op verzoek van het waterschap eenmalig vrijstelling verlenen van deze verplichting voor ten hoogste vijf jaar.

GGOR manier van werken

De provincie Noord-Brabant heeft in 2006 kaders opgesteld voor het bepalen van het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR), afgestemd op de kenmerken van het betreffende gebied en de functies die er voorkomen.

De 'GGOR-manier van werken' is een objectief en verifieerbaar proces dat bevordert dat er met álle belangen die betrokken zijn bij het waterbeheer rekening wordt gehouden en leidt tot een integrale afweging.
De term GGOR wordt eveneens gebruikt voor het eindproduct van het doorlopen traject: een beschrijving van het te realiseren en te behouden grond- en oppervlaktewaterregime, afgestemd op de functies die er voorkomen en de doelstellingen voor duurzaam beheer van het watersysteem, waarbij het gewenste regime een compromis kan zijn dat niet voor iedere functie optimaal is.

De stappen uit de GGOR-manier van werken zijn in deze nota vertaald naar het proces waarmee Brabantse Delta toe werkt naar de meest optimale peilen.



Figuur 2 – Processtappen GGOR

2.3 Overige wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving in de vorige paragraaf vormen samen de opdracht voor wat moet worden gedaan, hoe dit moet worden gedaan en hoe vaak dit moet worden gedaan. Bij het maken van een peilafweging spelen vele factoren (en daarmee vele regels en kaders) een rol. In deze paragraaf wordt kort aangestipt waar raakvlakken zijn tussen peilbesluiten en overige wet- en regelgeving.

Gebruiksfuncties van een gebied
De keuze voor een peil hangt samen met de functies waarvoor het gebied wordt gebruikt. De algemene democratie (Rijk, provincies en gemeenten) bepaalt welke functies waar bestemd worden. De taak van het waterschap als functionele democratie is om de vastgelegde functies te faciliteren. Als vanuit het oogpunt van waterbeheer een bepaalde functie niet redelijkerwijs kan worden gefaciliteerd of vanuit toekomstperspectief of algemeen belang ongewenst is, moet het waterschap bij het vaststellen van de functies hierover adviseren. In de fase waarin Rijk, provincie of gemeente functies vastlegt geldt het principe 'functie volgt peil'. Als functies eenmaal zijn vastgesteld, is het aan het waterschap om deze zo goed mogelijk te faciliteren en geldt 'peil volgt functie'. Een peilbesluit is dus geen sturingsinstrument in de ruimtelijke ordening ná vaststelling van functies.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Rijk) en de Structuurvisie 2010 – partiele herziening 2014 (provincie Noord-Brabant) zijn mede bepalend voor de functies die aan gebieden worden toegekend, die vervolgens worden vastgelegd in bestemmingsplannen (gemeente). Bestemmingsplannen bieden een basis voor peilbesluiten. Met de komst van de Omgevingswet worden dit de omgevingsvisies en omgevingsplannen. De samenhang tussen functies en peilen in afzonderlijke gebieden wordt vastgelegd in omgevingsplannen.

Natuur en ecologie
Eén van de mogelijke gebruiksfuncties is natuur. In gebieden waar natuur aanwezig is moet bij de keuze voor een peil(beheer) rekening worden gehouden met een aantal richtlijnen. Op Europees niveau geldt de Vogel- en habitatrichtlijn, waarin onder meer het behoud van Natura 2000 gebieden is geregeld. In Nederland zijn deze richtlijnen vertaald naar de Wet natuurbescherming. Hierin staan richtlijnen voor zowel de bescherming van natuurgebieden als voor planten- en diersoorten.

Waterbeheer
Op alle niveaus zijn plannen en richtlijnen voor waterbeheer aanwezig. In het Nationaal waterplan verankert het Rijk verschillende principes voor het watersysteem, waaronder het principe van Integraal Waterbeheer en van verbinden van ruimte met water. Peilbeheer en peilbesluiten zijn schakels in beide principes. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW en NBW Actueel) hebben Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven afspraken gemaakt over een doelmatiger waterbeheer. In het NBW staan afspraken om veiligheid te creëren, schade door wateroverlast en droogte te voorkomen en water en bodemkwaliteit te verbeteren. Peilvoorstellen kunnen van invloed zijn op bijvoorbeeld de NBW wateropgave voor wateroverlast.
Uitgangspunten van het Rijk zijn verder uitgewerkt in het Provinciaal Milieu- en Waterplan.
Het waterschap heeft zelf in het Waterbeheerplan voor het eigen beheergebied ambities en kaders gesteld. Voor peilbesluiten is opgenomen dat de vigerende peilbesluiten indien nodig worden geactualiseerd voor veranderde wensen in het peilbeheer. Hoeveel water beschikbaar is voor diverse gebruikers maar ook voor peilbeheer, is vastgelegd in Kaders waterbeschikbaarheid.

Waterkwaliteit
Overlappend met of aanvullend op de wet- en regelgeving die is genoemd onder 'waterbeheer', is een aantal wetten en regels specifiek voor waterkwaliteit van belang bij het opstellen van peilbesluiten. Het gaat hierbij voornamelijk om de Europese Kaderrichtlijn water (KRW) die een resultaatverplichting oplegt voor het behalen van afgesproken waterkwaliteitsdoelstellingen in vastgestelde KRW-waterlichamen en waarvoor een bepaald waterpeil of type peilbeheer mogelijke maatregelen kunnen zijn.
De keuze voor een bepaald peil(beheer) kan ook bijdragen aan verbetering van waterkwaliteit in overige wateren. Voor overige wateren heeft de provincie Noord-Brabant met de waterschappen normen opgesteld, deze zijn vastgesteld in het Provinciaal Milieu- en Waterplan. Voor het behalen van deze normen geldt een inspanningsverplichting, waarbij in elk geval geen achteruitgang mag plaatsvinden.
Specifiek voor gebieden die zijn aangewezen als zwemwater geldt de (EU) Zwemwaterrichtlijn. Deze richtlijn heeft als doel om gezondheid van zwemmers te beschermen. De regels uit deze richtlijn moeten zorgen voor schoner zwemwater en een betere informatievoorziening aan zwemmers.

Behoud van overige waarden
Naast afspraken over behoud van natuurwaarden, zijn er ook afspraken over behoud van andersoortige waarden. Bijvoorbeeld in het Europese Verdrag van Malta is geregeld dat ondertekenaars streven naar het behouden van het archeologisch erfgoed in de bodem. De provincie heeft ruimtelijk erfgoed (archeologie, landschap en nederzettingen) en objecten in Noord-Brabant in kaart gebracht in de cultuurhistorische kaart – ook aangeduid als Cultuurhistorische Waardenkaart (CHW). Het beleid voor cultureel erfgoed van provinciaal belang is te vinden in de Structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte Noord-Brabant. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het opstellen van peilbesluiten.

2.4 Het watersysteem

Het beheergebied van waterschap Brabantse Delta ligt aan de zuidkant op de vrij afwaterende, hogere zandgronden en daalt dan geleidelijk af naar de Maas in het noorden en het Schelde-Rijnkanaal en het Volkerak-Zoommeer in het westen. Langs deze noord- en westrand liggen de polders. Het gebied wordt van oost naar west doorsneden door de riviertjes Mark en Dintel en door de Vliet. De polders bestaan grotendeels uit zavel- en kleigronden en op de overgang tussen het zand en de klei komen veengronden voor. De polders worden grotendeels gebruikt voor de landbouw.

Vanuit de hoger gelegen zandgronden stroomt het water onder vrij verval naar de polders. In de polders wordt de waterstand beheerst met gemalen die het teveel aan water uitmalen en inlaten waarlangs water aangevoerd kan worden als er te weinig water is.

Een polder bestaat uit meerdere peilgebieden. Een peilgebied is een aaneengesloten gebied waarbinnen hetzelfde peil geldt, voor deze gebieden worden peilbesluiten genomen. Dit peil wordt geregeld met kunstwerken als gemalen, stuwen en inlaten. De gemalen malen het water uit op de Mark, Dintel en Vliet en op de Maas en het Schelde-Rijnkanaal. Hieruit wordt ook water ingelaten om de watergangen op peil te houden en beregening mogelijk te maken. Daarbij wordt rekening gehouden met de waterkwaliteit. Wanneer deze onvoldoende is, bijvoorbeeld als blauwalgen in het inlaatwater aanwezig zijn, wordt de inlaat gestaakt. Een dergelijke beslissing wordt zorgvuldig afgewogen, aangezien de schade door watertekorten aanzienlijk kan zijn. Daarbij gaat het behalve om water voor beregening ook om water voor het op peil houden van de polders om bodemdaling te minimaliseren, om het systeem mee door te spoelen om verzilting tegen te gaan en om de stabiliteit van waterkeringen te waarborgen.



2.5 Inspelen op ontwikkelingen

De maatschappij, economie, technologie en het milieu zijn continu in ontwikkeling. Voor peilbesluiten zijn vooral fysieke ontwikkelingen als ruimtelijke ontwikkelingen, extremer weer door klimaatverandering en bodemdaling relevant. De veranderende rol van de overheid en maatschappelijke trends spelen ook mee.

Daarnaast zijn er specifieke ontwikkelingen die het werk van het waterschap raken, zoals nieuwe mogelijkheden van technologieën, de Omgevingswet maar ook ruimtelijke ontwikkelingen, zoals een zoet of zout Volkerak-Zoommeer.

Bij het opstellen van deze beleidsnota is zo goed mogelijk rekening gehouden met deze veranderingen. De kaders zijn zo opgesteld dat er voldoende flexibiliteit is om per gebied een peilregime op maat vast te stellen, afhankelijk van de omstandigheden, behoeften en functies van het gebied. De werkwijze voor het opstellen van peilbesluiten die in deze nota wordt voorgesteld voorziet in een grote betrokkenheid van belanghebbenden door middel van participatie.

3. Kaderstellende uitgangspunten voor peilbesluiten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de uitgangspunten die kaderstellend zijn voor het peilbesluit. Deze uitgangspunten vormen het eigen beleid van Brabantse Delta. Naast wetgeving en landelijk beleid, zoals besproken in hoofdstuk 2, vormen deze de basis voor het opstellen van een nieuw peilbesluit. De uitgangspunten dienen nadrukkelijk als richtlijn en niet als harde eis. De bedoeling is om te werken vanuit doelredenatie, dat wil zeggen vanuit de vraag wat het waterschap in een gebied wil bereiken. Er wordt dus per gebied bekeken wat daar nodig is en hoe verschillende uitgangspunten en maatregelen bijdragen aan de doelen binnen het gebied.



Het peilbesluit is het instrument waarin het te voeren peilbeheer wordt vastgelegd. Het doel van peilbeheer is de verschillende functies in één gebied zo optimaal mogelijk te faciliteren met de juiste hoeveelheid water in de grond en in de sloot: niet te nat, en niet te droog. Grond- en oppervlaktewater zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De relatie tussen peil en grondwater verschilt per gebied en maakt onderdeel uit van de peilafweging. In het peilbesluit wordt gezocht naar een optimale situatie per peilgebied.

Een peilbesluit bestaat uit:
- het besluit met een overzicht van de te voeren peilen en het type peilbeheer;
- een waterstaatkundige kaart van het gebied met de begrenzing van het peilgebied;
- een peilenplan met daarin een korte beschrijving van het watersysteem, de analyse, een toelichting op de afwegingen, een aanduiding van veranderingen van de waterstanden en een aanduiding van de gevolgen van het besluit voor de diverse belangen.

Dit hoofdstuk belicht de kaderstellende uitgangspunten vanuit drie invalshoeken:
- de functies en belangen die worden gefaciliteerd en/of beïnvloed door peilen, paragrafen 3.2 en 3.3;
- de mogelijkheden die er zijn ten aanzien van peilen en typen peilbeheer, paragraaf 3.4;
- inhoudelijke uitganspunten voor het maken van een peilafweging, paragraaf 3.5

3.2 Functies en belangen

Bij het opstellen van een peilbesluit wordt gekeken naar de verschillende functies in een peilgebied. Goed afgestemde peilen zijn van belang voor het faciliteren van de combinatie van functies in een gebied. In deze paragraaf komen de veelvoorkomende functies aan bod en worden uitgangspunten gegeven over hoe deze functies worden meegenomen in de belangenafweging.

Voor het opstellen van peilbesluiten zijn functies opgedeeld in hoofdfuncties en overige functies. Dit onderscheid wil niet zeggen dat hoofdfuncties belangrijker zijn of zwaarder wegen dan overige functies. Het onderscheid is gemaakt om aan te geven dat de hoofdfuncties de functies zijn waarvoor het peil zoveel mogelijk faciliterend moet zijn. De overige functies worden ook door peil beïnvloed maar zijn voornamelijk randvoorwaardelijk voor de uiteindelijke keuze van het peil.

Het voeren van het juiste peil wordt in hoofdzaak gedaan voor de belangrijkste gebruiksfuncties van een gebied. De hoofdfuncties hebben alle een eigen belang:

Tabel 1: Hoofdfuncties

Hoofdfuncties	Belang
Verschillende typen landbouw	Goede bedrijfsvoering en opbrengst door optimale waterhuishouding
Verschillende typen natuur	Ontwikkeling en behoud van natuur en ecologie
Stedelijk gebied/ bebouwing	Aangenaam leef- en werkklimaat, voorkomen van schade aan bebouwing en fundering

Deze hoofdfuncties vormen, samen met de hoofdfunctie van het watersysteem, de basis voor de peilafweging, dit zijn de functies waarvoor in eerste instantie wordt gekeken welk peil het beste bij een gebied past. De hoofdfuncties kunnen verschillende typen deelfuncties met verschillende belangen bevatten, zoals akkerbouw en veeteelt binnen de functie landbouw of natte natuur en droge natuur binnen de functie natuur.

Naast de hoofdfuncties zijn er overige functies die een bepaald peil vragen. Deze functies kunnen randvoorwaarden stellen aan peilen. In andere gevallen kan het nodig zijn om voor deze functies maatregelen te nemen bij peilwijziging. Met de volgende overige functies wordt ook rekening gehouden in de afweging van het peilbesluit:

Tabel 2: Overige functies

Overige functies	Belang
Archeologie	Behoud van archeologisch erfgoed in de bodem
Infrastructuur	Voorkomen van schade aan boven- en ondergrondse infrastructuur, waaronder dijken; voorkomen van negatieve overstort naar riolering
Landschapswaarden	Beschermen van hoge landschappelijke waarden, bv. een bomenrij
Recreatie	Behouden of stimuleren van recreatieve mogelijkheden
Waterkeringen	In stand houden van de waterkering door goede stabiliteit
Begraafplaatsen	Voldoende drooglegging behouden

Uitgangspunten optimale peilen voor hoofdfuncties in grondgebruik
Om te komen tot een peil dat zo goed mogelijk recht doet aan de combinatie van functies in een gebied, is het nodig om per peilgebied per functie het optimale peil te bepalen. Voor de hoofdfuncties gelden hiervoor de onderstaande uitgangspunten.

Landbouw

Het optimale peil voor de landbouw is een peil waarbij de juiste hoeveelheid water in percelen beschikbaar is voor groei van gewassen en bewerking van het land.

Het optimale peil wordt bepaald door voor het type landgebruik in combinatie met het bodemtype de optimale drooglegging te bepalen. In complexe gebieden kan het nodig zijn om het optimale peil te bepalen op basis van ontwateringsdiepte en doelrealisatie.

Voor landbouw is het van belang dat het peil bijdraagt aan een zo hoog mogelijke doelrealisatie door te zorgen voor voldoende maar niet teveel water in de percelen. Dit betekent dat natschade en droogteschade zoveel mogelijk worden voorkomen. Het optimale peil wordt bepaald op basis van landelijk ingebedde richtlijnen en instrumenten.

Het optimale peil voor de landbouw wordt in principe bepaald op basis van drooglegginsnormen. Drooglegginsnormen zijn een vereenvoudiging van de gewenste ontwateringsdiepte (zie begrippenlijst in bijlage 1). De drooglegging is eenvoudig aan de hand van het peil en de maaiveldhoogte te bepalen. De normen gaan uit van een (winter)situatie waarin gemiddeld genomen een neerslag overschot is en de grondwaterstand enigszins opbolt ten opzichte van het peil. In gedraineerd gebied is dit effect kleiner dan in niet gedraineerd gebied, waardoor de drooglegging de ontwateringsdiepte benadert. De drooglegginsnormen gaan uit van de combinatie van bodemtype (ondergrond en bovengrond) en grondgebruik (akkerbouw en grasland). Per combinatie is een optimale drooglegging bepaald. De optimale drooglegging wordt bepaald voor het winterpeil.

In situaties of gebieden waarin de methode met drooglegginsnormen niet voldoende nauwkeurige informatie biedt of waar bijvoorbeeld het uitstralingseffect moet worden bepaald, kan het waterschap het optimale peil voor de landbouw bepalen op basis van ontwateringsdiepte en doelrealisatie. Voor deze methode wordt met een grondwatermodel gerekend. Met de doelrealisatie wordt bedoeld de opbrengst die behaald kan worden, gegeven de waterhuishoudkundige omstandigheden, ten opzichte van de maximaal haalbare opbrengst bij optimale waterhuishoudkundige omstandigheden en verder vergelijkbare omstandigheden. De hoogteligging van drainages valt buiten de integrale belangenafweging omdat het onder water liggen van drainage een beperkt effect heeft op de ontwaterende werking hiervan.

Stedelijk gebied

Het optimale peil voor stedelijk gebied en overige bebouwing is een peil waarbij gemeente en inwoners de mogelijkheid hebben om voldoende te ontwateren en waarbij schade en overlast zoveel mogelijk wordt beperkt. Dit optimale peil wordt in samenspraak met de gemeente bepaald.

Voor stedelijk gebied is het van belang om een ontwateringsdiepte te bereiken waarbij zowel te hoge als te lage grondwaterstanden kunnen worden voorkomen. Bij een te hoge grondwaterstand kan wateroverlast in bijvoorbeeld kelders en kruipruimtes ontstaan. Bij een te lage grondwaterstand kunnen houten funderingen rotten of kan schade aan gebouwen door bijvoorbeeld verzakking ontstaan. Omdat stedelijk gebied heel heterogeen is en de invloedssfeer van oppervlaktewaterpeilen op grondwaterstanden vaak maar heel beperkt is, wordt geredeneerd vanuit drooglegging. Brabantse Delta streeft naar een drooglegging die de gemeente en de inwoners de ruimte geeft om het gebied te ontwateren. Het streven is bijvoorbeeld om drainage onder vrij verval te laten afwateren. Dit principe is ook van toepassing op (lint)bebouwing buiten de bebouwde kom.



Een richtlijn voor minimale drooglegging is 1,20 m. Voor bestaande bebouwing wordt verandering van peil zoveel mogelijk beperkt.
Aangezien de gemeente vaak het beste inzicht heeft in stedelijk water- en grondwaterbeheer, wordt het optimale peil in samenspraak met de gemeente bepaald.

Natuur

Het optimale peil voor de functie natuur is een peil dat de natuurfunctie ter plaatse het beste faciliteert. Dit peil wordt in samenspraak met de natuurbeherende organisatie bepaald.

Verschillende typen natuur vragen om specifieke vormen van peilbeheer. Als voorbeeld, een stuk natuur aangemerkt als natte natuurparel heeft een andere watervraag dan een stuk natuur dat bestemd is voor dennen-, eiken- en beukenbos. Ook EVZ's hebben een peil waarbij zij het best functioneren. Het optimale peil is maatwerk per gebied. Het optimale peil voor zowel landnatuur als natte natuur wordt bepaald in samenspraak met de natuurbeherende organisatie of volgt uit vastgestelde beheerplannen. Hoe zwaar een bepaald type natuur wordt meegewogen in de belangenafweging staat nader omschreven in hoofdstuk 5.5. Landelijke drooglegginsnormen en instrumenten ondersteunen dit proces.

Uitgangspunten overige functies

Voor de overige functies worden zonodig optimale peilen bepaald op basis van daarvoor opgestelde richtlijnen (archeologie, infrastructuur, landschapswaarden, begraafplaatsen), in samenspraak met de beherende instantie (recreatie) of op basis van maatwerkonderzoek (waterkeringen).

Een keuze voor een oppervlaktewaterpeil kan ook op overige functies positieve of negatieve effecten hebben. Als een peilwijziging wordt overwogen, wordt voor de overige functies bepaald wat optimale peilen zijn en/of wat het effect van een peilwijziging op deze functies is.

Voor archeologie wordt gekeken naar provinciaal beleid (zoals aangegeven in paragraaf 2.3). Met name bij verlaging van peil is hiervoor aandacht nodig omdat objecten van waarde dan droog kunnen komen te liggen en daardoor aangetast worden.

De infrastructuur, vooral wegen, spoorwegen en waterkeringen, kunnen randvoorwaarden stellen aan peil en drooglegging. Als een peilwijziging wordt overwogen, worden de effecten hiervan op infrastructuur onderzocht.

Voor wat betreft ondergrondse infrastructuur moet bij peilwijziging en/of maatregelen ten behoeve van peilbeheer worden onderzocht wat effecten zijn op kabels en leidingen.

Riolering maakt ook deel uit van ondergrondse infrastructuur. Wisselwerking tussen oppervlaktewater en riolering kan plaatsvinden bij riooloverstorten als het waterpeil boven de overstortdrempel uit komt. Stroomt er oppervlaktewater in het riool (negatieve overstort) dan gaat dit ten koste van de bergingscapaciteit in het rioolstelsel en de werking van de rioolwaterzuivering (aanvoer verdund water). Tevens kunnen door de opvulling van het riool overstorten vaker gaan werken. Het waterpeil inclusief beheer- en dynamische marge moet onder de drempelhoogte van de riooloverstort blijven om toestroom van water naar het riool te voorkomen. Ligging en werking van hemelwateruitlaten moeten ook op deze manier worden meegewogen.

Voor begraafplaatsen wordt uitgegaan van het Besluit op de lijkbezorging, waarin onder meer is aangegeven welke afstand nodig is tussen het diepste graf en de grondwaterstand.

Voor alle overige functies geldt dat als een peilwijziging wordt overwogen, de gevolgen in beeld moeten worden gebracht. In sommige gevallen zullen maatregelen nodig zijn om de functie op orde te houden, in andere gevallen kunnen de overige functies de mogelijkheden voor peilwijziging beperken.

3.3 Het watersysteem

Naast de verschillende hoofdfuncties en overige functies, kan het watersysteem zelf ook worden beschouwd als een belangrijke functie in een peilgebied. Het watersysteem is zowel een middel om functies te bedienen als een functie op zich. Belangen van het watersysteem worden daarom afgewogen tegen de belangen van de beschreven hoofdfuncties en overige functies. Het peilbesluit is van toepassing op de daarin opgenomen peilgebieden, maar deze peilgebieden maken altijd deel uit van een groter geheel. Het plaatselijke watersysteem wordt dus altijd in samenhang met de omgeving beoordeeld.

Peilbeheer (en het daar aan ten grondslag liggende peilbesluit) hangt sterk samen met de andere taken van het waterschap. Alle waterschapstaken maken daarom in meer- of mindere mate deel uit van de afweging. Waterkwaliteit en ecologie zijn samen een functie die ook door peil kan/moet worden gefaciliteerd. Deze functie is daarmee in de afweging vergelijkbaar met de hoofdfuncties/gebruiksfuncties die in de bovenstaande paragraaf zijn beschreven. Een voorwaarde om goed waterbeheer te kunnen voeren is een robuust watersysteem. Belangen die hier onder vallen zijn eerder vergelijkbaar met de bovengenoemde overige functies. In de beschrijving van de belangen en de daarbij horende uitgangspunten is daarom ook voor het watersysteem een onderscheid gemaakt tussen hoofd- en overige functies.

Tabel 3: Functies watersysteem

Hoofdfunctie	Belang
Waterkwaliteit en ecologie	Schoon water, goede ecologische toestand
Robuust watersysteem (overig)	**Belang**
Inrichting (aan- en afvoer, dimensionering, grote peilgebieden)	Duurzaam, beheersbaar, weerbaar watersysteem; doelmatig beheer en onderhoud
Maximaal verschil hoger-/lager peil	Stevige taluds/ slootkanten
Beperking uitzakken grondwater	Behoud voldoende grondwater
Waterberging	Behoud waterbergend vermogen van gebied
Peilafwijkingen	Zo weinig mogelijk onderbemalingen of hoogwatervoorzieningen
Bodemdaling	Waar mogelijk bodemdaling beperken

Uitgangspunten optimale peilen voor hoofdfunctie watersysteem
Belangen van het watersysteem zijn vertaald naar uitgangspunten voor peilen en peilbeheer. Zoals bij alle belangen geldt dat deze uitgangspunten dienen als richtlijn voor het behalen van doelstellingen. In het ene gebied zal een uitgangspunt zwaarder wegen dan in een ander gebied.

<u>Waterkwaliteit en ecologie</u>

Voor waterkwaliteit en ecologie streeft het waterschap naar:
- een zo natuurlijk mogelijk peilverloop;
- voldoende en gevarieerde waterdiepte;
- beperken aanvoer van gebiedsvreemd en/of minder schoon water.



De zorg voor schoon water is één van de kerntaken van het waterschap. De KRW stelt een resultaatverplichting voor het behalen van vastgestelde doelen in daarvoor aangewezen waterlichamen, voor de overige wateren geldt een inspanningsverplichting om te voldoen aan de provinciale kwaliteitsdoelen. Het waterpeil, de waterdiepte en peilbeheer scheppen omstandigheden die mede- bepalend zijn voor de waterkwaliteit. Daarom is dit een belangrijke factor bij de keuze voor een bepaald peil. Voor een aantal KRW waterlichamen is peilbeheer zelfs expliciet benoemd als (mogelijke) maatregel voor het halen van de waterkwaliteitsdoelen.

In het algemeen heeft een natuurlijk peilverloop een positief effect op de ecologie en waterkwaliteit. Hieronder wordt verstaan dat oevers in de zomer droog kunnen vallen en in de winter onderlopen, bijvoorbeeld langs ecologische verbindingszones. Bij het inlaten van gebiedsvreemd water voor peilbeheer en/of doorspoeling dient rekening gehouden te worden met het effect op de waterkwaliteit, aangezien gebiedsvreemd water het ecologisch evenwicht kan verstoren.
Voor ecologisch gezond water is voldoende waterdiepte nodig. Ecologische diversiteit heeft weer baat bij variatie in waterdiepte, water hoeft dus niet overal even diep te zijn.

Waterkwaliteit kan negatief worden beïnvloed door nutriëntenrijke- of chloriderijke kwel. Peilopzet kan een manier zijn om kwel terug te dringen. Bij nutriëntarm en chloridearm kwelwater kan het zinvol zijn om de kwelstroom te bevorderen. Bij de verbinding van peilgebieden dient rekening gehouden te worden met de (vis) passeerbaarheid van kunstwerken.

Uitgangspunten voor een robuust watersysteem
Een robuust watersysteem is duurzaam, beheersbaar en weerbaar. Het systeem heeft het vermogen om fluctuaties in neerslag, temperatuur en andere omstandigheden op te vangen zodat er zo weinig mogelijk verstoring optreedt. Een robuust watersysteem heeft ook een groter zelfherstellend vermogen dat helpt bij het bereiken van een betere ecologische waterkwaliteit. Ook kan het waterschap inspelen op weersverwachtingen om verstoring te beperken. Dit kan bijvoorbeeld door meer water vast te houden in droge perioden en om voldoende bergingscapaciteit te hebben in aanhoudende natte perioden. Afmetingen en constructie van het systeem en mogelijkheden voor aan- en afvoer van water voldoen aan de richtlijnen van het waterschap. Onderhoud en beheer kunnen doelmatig worden uitgevoerd.

Voor een robuust watersysteem in relatie tot peilbeheer streeft het waterschap naar:
- Grote peilgebieden (versnippering tegengaan);
- Zo weinig mogelijk peilafwijkingen;
- Maximaal 30 cm verschil tussen zomer- en winterpeil;
- Peil zo nodig inzetten als middel om uitzakken van grondwater te beperken;
- Een duurzaam ingericht systeem dat doelmatig beheer en onderhoud mogelijk maakt;
- Zoveel mogelijk behoud van waterberging;
- Zoveel mogelijk beperken van onomkeerbare processen als bodemdaling en verzilting.

Grote peilgebieden
Om fluctuaties te kunnen opvangen, het systeem beheersbaar te houden voor peilbeheer, zo weinig mogelijk onderhoud aan kunstwerken te hoeven plegen, en zo goed mogelijk de uitwisseling van flora en fauna (met name vissen) te faciliteren, streeft het waterschap naar zo groot mogelijke peilgebieden. Versnippering wordt tegengegaan, tenzij bij de peilafweging wordt geoordeeld dat maatschappelijk belang voor opknippen van een peilgebied zwaarder weegt dan de voordelen van een groot peilgebied.

Peilafwijkingen
Om dezelfde redenen als het streven naar grote peilgebieden, wordt het aantal onderbemalingen of hoogwatervoorzieningen zo klein mogelijk gehouden. Voorwaarden voor het toestaan hiervan staan in de 'Beleidsregel peilafwijkingen in een oppervlaktewaterlichaam, waaronder begrepen onderbemalingen'. Peilafwijkingen worden niet in het peilbesluit opgenomen. Deze dienen met een vergunning aanwezig te zijn. De inspanningsverplichting tot het in stand houden van het afwijkende peil ligt bij de vergunninghouder of belanghebbende.

Maximaal verschil hoger-/lager peil
Grote verschillen in waterpeil kunnen leiden tot afkalving van taluds, met name bij een snelle overgang van hoger naar lager peil. Het gevolg hiervan is meer onderhoud en/of schade. Het waterschap streeft daarom naar zo weinig mogelijk fluctuatie in peil. Als richtlijn wordt een verschil tussen het hogere en het lagere peil van maximaal 30 centimeter aangehouden.

Omgaan met hoogteverschillen
Een aantal peilgebieden in het beheersgebied van het waterschap komen relatief grote hoogteverschillen voor. Hierdoor ligt de bodem van sommige waterlopen binnen één peilgebied boven de hoogte van het vastgestelde peil. Via deze waterlopen kan dus alleen water worden afgevoerd en niet aangevoerd naar de hooggelegen gebieden.

Waterberging
Een wijziging van het peil leidt tot een verandering van het bergend vermogen van het watersysteem. Verhoging van het peil betekent vermindering van de bergingscapaciteit. Als peilverhoging wordt overwogen, wordt inzichtelijk gemaakt of verlies aan berging tot mogelijke problemen kan leiden. Als dat zo is dan wordt onderzocht in welke hoek compenserende maatregelen mogelijk zijn zodat voordelen van peilverhoging bij de peilafweging kunnen worden afgewogen tegen de kosten van deze maatregelen.

Bodemdaling en verzilting
Bodemdaling komt met name voor in gebieden met veen door veenoxidatie, maar het kan in alle gebieden voorkomen. Bij een wens tot verlaging van peil wordt de kans op bodemdaling meegenomen in de afweging. In gebieden die gevoelig zijn voor bodemdaling is het waterschap terughoudend met verlaging van het peil.

Verzilting van oppervlaktewater komt bijvoorbeeld voor door zoute kwel. Verzilting en schommelingen in zoutgehalte kunnen nadelige effecten hebben op ecologie en landbouw. Doorspoeling is de meest effectieve maatregel tegen verzilting, maar peilopzet om tegendruk te geven aan zoute kwel kan ook een maatregel zijn. Voor gebieden waar verzilting aan de orde is, bekijkt het waterschap of beperking hiervan mogelijk en zinvol is met een aanpassing van het waterpeil.

3.4 Mogelijkheden en uitgangspunten voor peilen en peilbeheer

In de vorige paragraaf is ingegaan op wat voor de verschillende functies, belangen en omstandigheden gewenst is ten aanzien van peilen; de 'vraag' ten aanzien van het peilregime. In het peilbesluit wordt vastgelegd welke peilen worden gevoerd. Peilen worden gevoerd op basis van verschillende typen peilbeheer. Deze paragraaf bevat het 'aanbod' ten aanzien van het peilregime, ofwel een omschrijving van wat het waterschap kan en wil bieden als het gaat om peilen en peilbeheer.

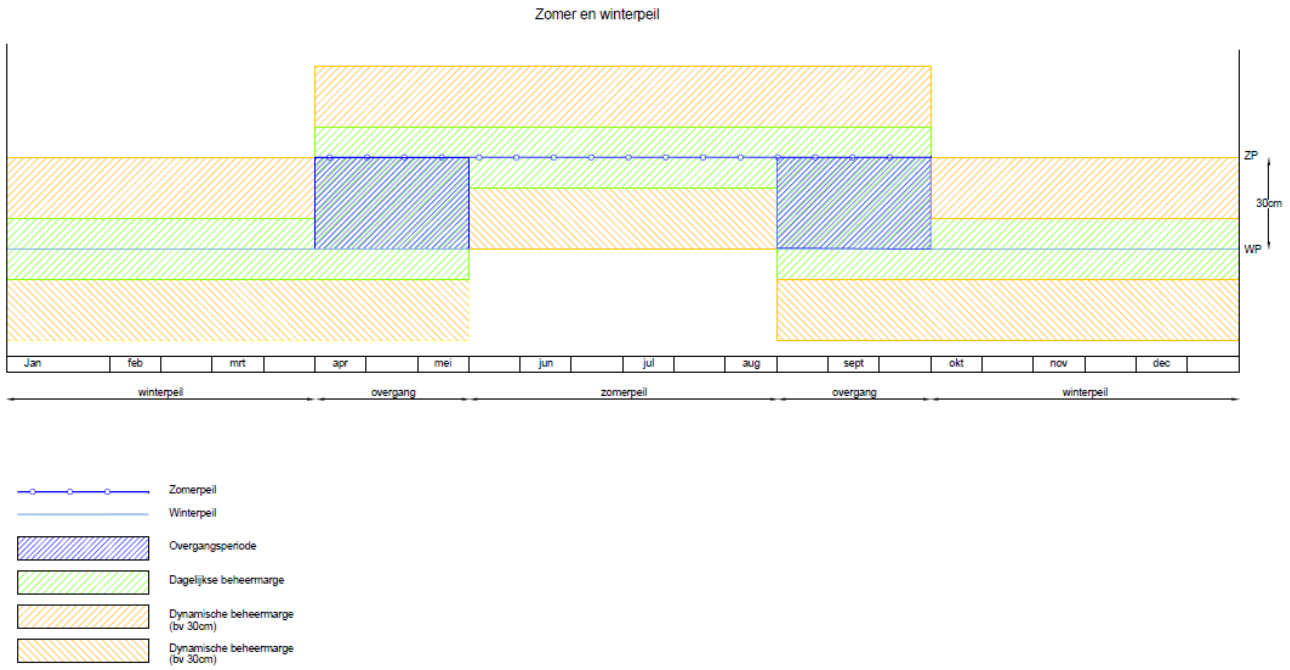


Allereerst komen verschillende typen peilbeheer aanbod en wordt aangegeven welke typen de voorkeur hebben. Bij enkele typen peilbeheer is het nodig om te werken met marges. Voor de typen peilbeheer en de marges wordt aangegeven wat de mogelijkheden en beperkingen zijn.

Typen peilbeheer
Om te komen tot een optimalisatie in het peilbesluit en peilbeheer hanteren we als waterschap vijf verschillende typen peilbeheer: zomer- en winterpeil, vast peil, niet-gestuurd flexibel peil, actief gestuurd flexibel peil en natuurlijk peil. Deze vijf typen peilbeheer worden hierna verder toegelicht.

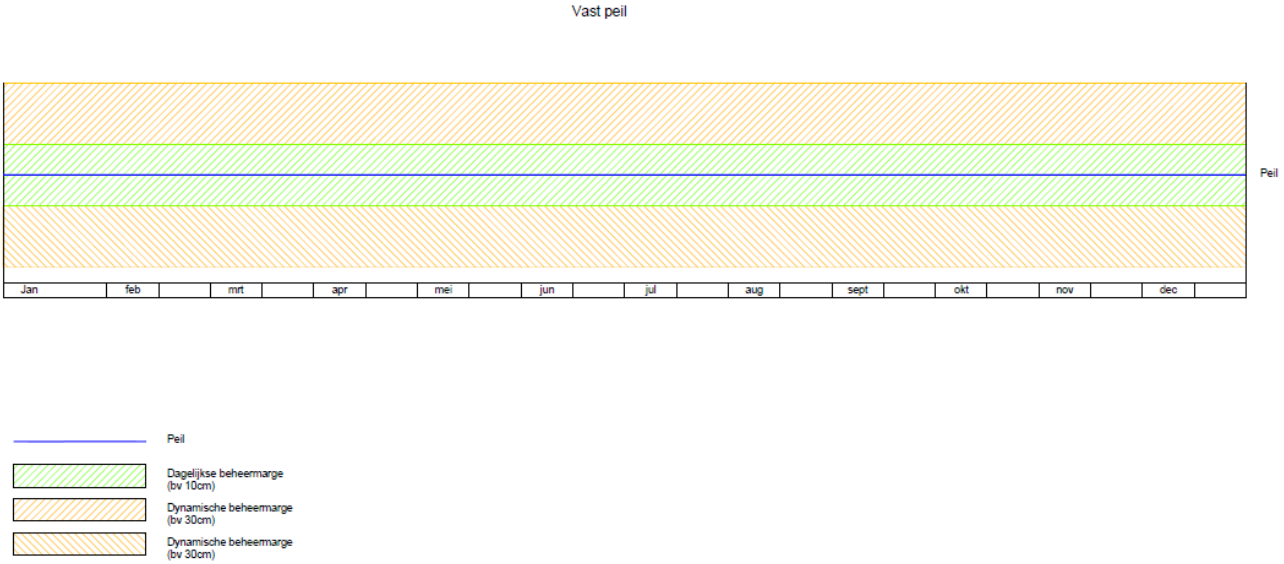
Zomer- en winterpeil
Dit type peilbeheer wordt gekenmerkt door een verschil in zomer- en winterpeil met daartussen een overgangsperiode. Om in te spelen op weersomstandigheden en behoeften van belanghebbenden is in de overgangsperiode elke waterstand tussen het zomer- en winterpeil toegestaan. Dit type wordt vooral gevoerd ten behoeve van de landbouw zodat het land in beide seizoenen goed bewerkbaar blijft. In het peilbesluit worden het zomer- en het winterpeil vastgelegd samen met de beheer- en dynamische marge en de aanduiding van de overgangsperiode.

De overgang tussen zomer en winterpeil en andersom is maatwerk en wordt onderbouwd in het peilenplan. Als richtlijn wordt een periode van 6 weken aangehouden van 1 april tot 15 mei en van 16 augustus tot 1 oktober.
Aandachtspunten bij dit type peilbeheer zijn de relatie tussen peilsturing en de waterkwaliteit, aangezien dit peilbeheer tegenovergesteld is aan de natuurlijke dynamiek, mogelijke afkalving van de taluds en de grotere benodigde inspanning om dit type peilbeheer te realiseren.



Vast peil

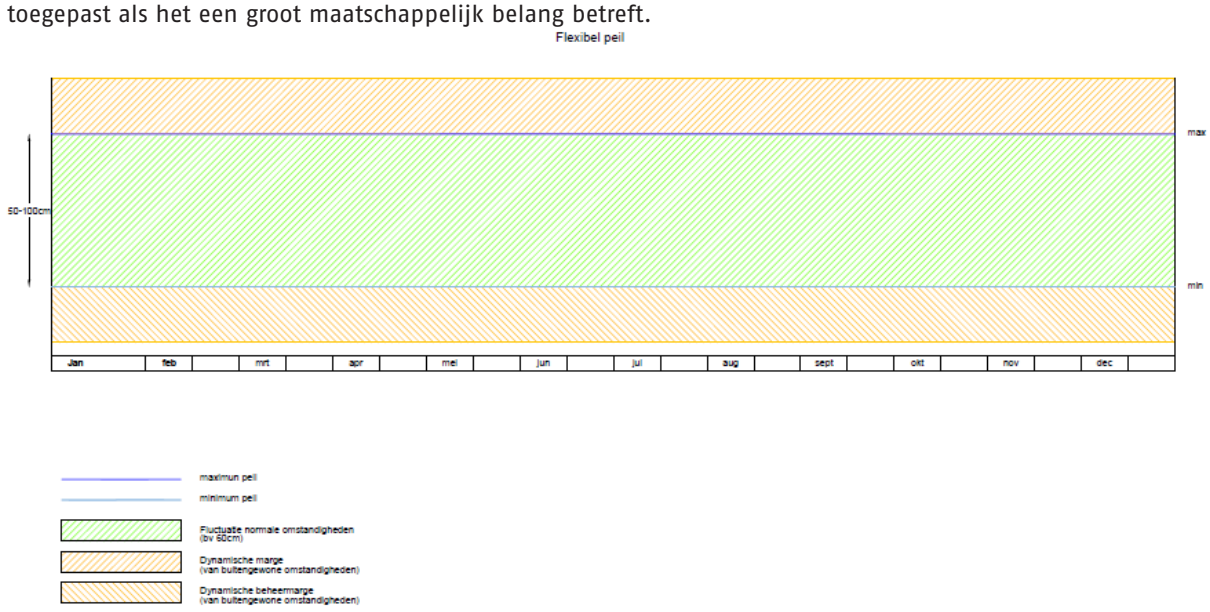
Bij dit type peilbeheer wordt het peil gedurende het gehele jaar door actieve sturing op één niveau gehouden. Dit type wordt vooral toegepast in stedelijke gebieden, gebieden die gevoelig zijn voor peilfluctuaties of gebieden die een mix van landbouw en natuur bevatten.
Aandachtspunten bij dit type peilbeheer zijn de neutralisering van de natuurlijke dynamiek in een natuurgebied en de grotere benodigde inspanning om dit type peilbeheer te realiseren.



Flexibel peil (actief gestuurd flexibel peil en niet gestuurd flexibel peil)

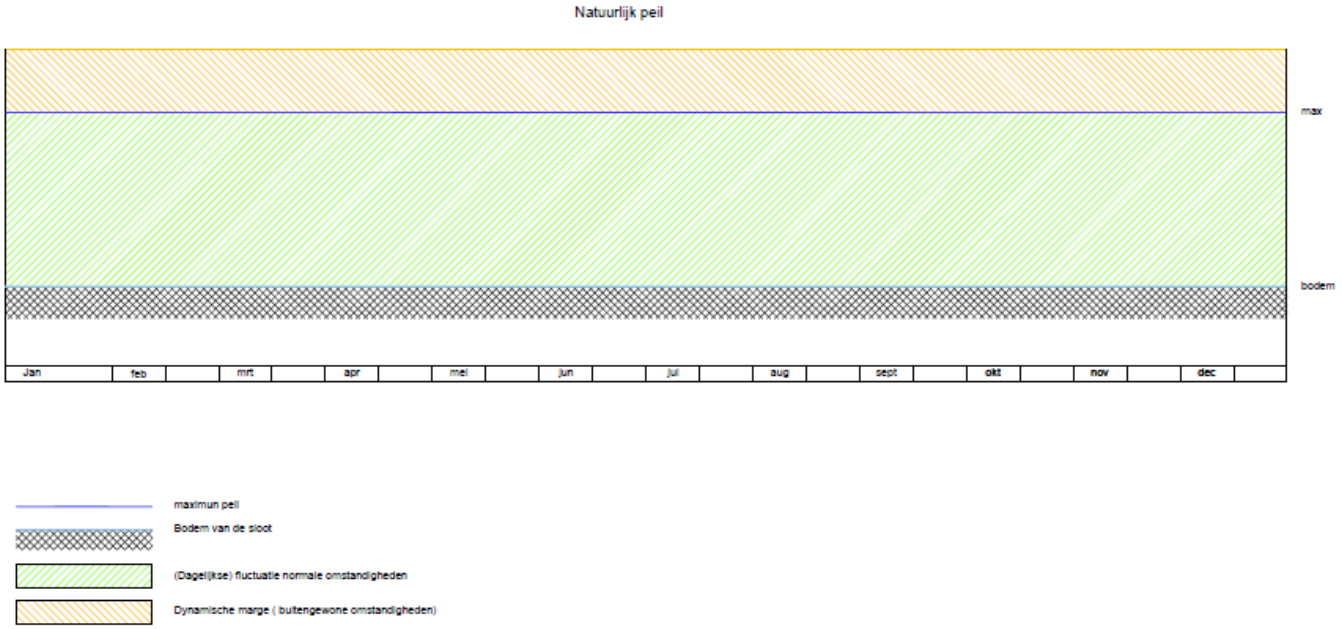
Het type flexibel peil kent twee varianten, één waar niet gestuurd wordt en één waar juist actief gestuurd wordt. De onderbouwing hiervan wordt opgenomen in het peilenplan. Bij een *passief gestuurd flexibel peil* fluctueert het peil tussen een bovengrens (maximale peil) en een ondergrens (minimaal peil). Als het peil zich tussen deze grenzen bevindt wordt er niet actief gestuurd. In natte omstandigheden zal het peil hoger zijn en in droge omstandigheden lager. De boven- en ondergrens en afstand daartussen zijn maatwerk binnen een peilgebied. Dit type peilbeheer is bedoeld voor natuurgebieden waar peilfluctuatie gewenst is en wateraanvoer mogelijk is in droge perioden.

Bij een *actief gestuurd flexibel peil* wordt er binnen de boven en ondergrens actief gestuurd over de tijd. De gewenste sturing past dan niet binnen het zomer- en winterpeil, maar is maatwerk. Een voorbeeld hiervan is een natuurgebied dat vraagt om specifieke peilen gedurende meerdere perioden jaarrond. Het peilbeheer van deze variant is intensief en zal daarom alleen worden toegepast als het een groot maatschappelijk belang betreft.



Natuurlijk peil

Bij een natuurlijk peil fluctueert het peil tussen een bovengrens en de bodem van de waterloop. In deze gebieden wordt geen water ingelaten en alleen gestuurd als het peil de bovengrens overschrijdt. Dit type peilbeheer is met name bedoeld voor natuurgebieden waar geen water ingelaten kan worden en/of het niet wenselijk is om water in te laten vanwege de waterkwaliteit.



Voorkeursvolgorde van typen peilbeheer

Het ideale watersysteem is duurzaam, zo natuurlijk mogelijk, heeft lage beheerkosten en een goede waterkwaliteit. Vanuit die gedachte is een voorkeursvolgorde voor de typen peilbeheer opgesteld. Een passief gestuurd flexibel peil of een natuurlijk peil voldoet hier het beste aan en heeft dus de voorkeur. Tweede keus is een vast peil. Peilbeheer met zomer- en winterpeil heeft als grootste nadeel dat het tegennatuurlijk is en daarmee niet bevorderlijk voor oevervegetatie. De laatste keuze is actief gestuurd peil, met name omdat dit grote inspanning vraag en daarmee kostbaar is.

Voorkeursvolgorde type peilbeheer

1. Passief gestuurd flexibel peil, waarbij het peil fluctueert met de weersomstandigheden binnen een maximum en een minimum (geen beheermarge)
2. Natuurlijk peil, waarbij het peil fluctueert met de weersomstandigheden met een maximumpeil (geen beheermarge)
3. Vast peil met beheermarge 10 cm en dynamische marge 30 cm (richtlijnen)
4. Zomer- winterpeil met beheermarge 10 cm en dynamische marge 30 cm (richtlijnen)
5. Actief gestuurd flexibel peil, waarbij het peil binnen een maximum en minimum variabel wordt ingesteld afhankelijk van de behoefte van het gebied (geen beheermarge)

Beheermarge en dynamische marge

De grootte van de beheermarge en dynamische marge is maatwerk per peilgebied en onderbouwd in het peilenplan De richtlijn voor de beheermarge voor normale omstandigheden is 10 centimeter boven of onder het vastgestelde peil. De richtlijn voor de dynamische marge is 30 centimeter boven of onder het vastgestelde peil. De beheermarge wordt door het waterschap benut voor de volgende omstandigheden:

- opvangen van het verhang in een peilgebied als gevolg van afvoer of lokale omstandigheden;
- tijdelijk verhogen of verlagen van het peil om maatwerk te leveren in een gebied.

De dynamische marge wordt door het waterschap benut voor de volgende tijdelijke omstandigheden:

- anticiperen op verwachte extreme neerslag, bijvoorbeeld door voorbemaling;
- anticiperen op verwachte droogte door het opslaan van extra waterbuffer;
- vasthouden van water voor nachtvorstberegening;
- tijdelijk opzetten van het peil voor het vasthouden of aanvullen van het grondwaterpeil.

Bij het inzetten van de dynamische marge wordt per geval een afweging gemaakt op basis van behoeften, ruimte in het watersysteem en de (weers)omstandigheden.

3.5 Algemene afwegingen

Om de afweging te maken tussen de belangen, mogelijkheden en omstandigheden, hanteert het waterschap een aantal algemene uitgangspunten. Dit zijn uitgangspunten die aangeven waar keuzes op worden gebaseerd, richting geven aan hoe zwaar belangen meewegen ten opzichte van andere belangen en die aangeven waar geen rekening mee wordt gehouden.

Bij de afweging gelden onder meer de volgende uitgangspunten:
- Maatschappelijk belang gaat vóór individueel belang;
- Altijd maatwerk vanuit doelredenatie;
- De bedrijfswaarden kosten, compliance, kwantiteit/veiligheid, kwaliteit/milieu, imago, continuïteit vormen de basis voor de afweging.
- Werken aan een duurzaam en klimaatbestendig watersysteem;
- Uitgangspunt is faciliteren van gevestigde belangen;
- Ruimtelijke ontwikkelingen en/of veranderingen in landgebruik passen binnen bestaand peilbesluit of dragen bij aan verduurzaming;
- Peilwijziging wordt alleen doorgevoerd als kosten tegen maatschappelijke baten opwegen, bij ontwikkelingen zijn kosten voor de initiatiefnemer;
- Verdeling van areaal weegt mee maar is niet doorslaggevend;
- Effect op en vanuit omringende functies weegt mee;
- Omgaan met buitengewone omstandigheden als wateroverlast en droogte maakt geen onderdeel uit van het peilbesluit;
- Hoogteligging van drainage maakt geen deel uit van de afweging.

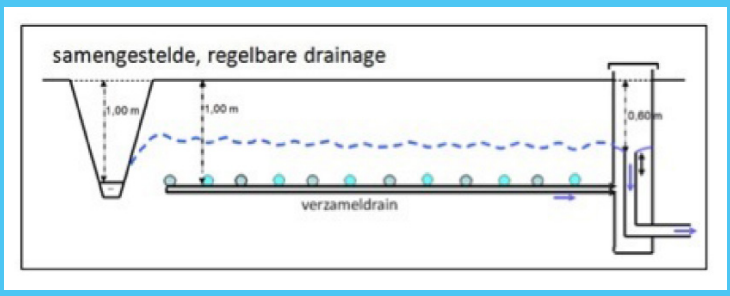
Maatschappelijk belang dienen
De hoofdfuncties, overige functies en het watersysteem dienen onderliggende belangen. We onderscheiden individuele belangen en maatschappelijke belangen. Onder individuele belangen verstaan we de persoonlijke betekenis of het persoonlijk voordeel voor bijvoorbeeld burgers of bedrijven. Individuele belangen kunnen gerelateerd zijn aan zowel hoofdfuncties, zoals landbouw, als overige functies, zoals het behoud van de fundering van een huis, of aan het watersysteem. Onder maatschappelijke belangen verstaan we de belangen van de maatschappij als geheel. Voorbeelden hiervan zijn een goede waterkwaliteit, de ontwikkeling van een ecologische verbindingszone, een goed functionerend watersysteem of een economisch welvarend gebied. Het maatschappelijk belang gaat in de afweging vóór de individuele belangen.
Bij de afweging in het peilbesluit houdt het waterschap uiteraard rekening met individuele belangen, maar in een peilgebied is het meestal niet mogelijk om voor alle functies en belangen één gezamenlijk optimaal peil te vinden. In gebieden met relatief grote hoogteverschillen kan het zelfs binnen één functie al onmogelijk zijn om een peil vast te stellen dat voor iedereen optimaal is. Het waterschap kijkt altijd naar het grotere geheel. Voor de hoogste en laagste delen in een peilgebied hoeft de drooglegging niet optimaal te zijn. Indien het wenselijk en mogelijk is, kan een belanghebbende zelf passende maatregelen treffen. Maatwerk op perceel niveau is bijvoorbeeld mogelijk met regelbare (peilgestuurde) drainage.

Maatwerk vanuit doelredenatie
De uitgangspunten en getalsmatige richtlijnen in dit hoofdstuk zijn nadrukkelijk bedoeld om het achterliggende doel te bereiken. Bij de afweging wordt dus vanuit doelredenatie per peilgebied bekeken hoe zwaar elke richtlijn en elk afzonderlijk belang mee moet wegen in de totale afweging.

Bedrijfswaarden
De bedrijfswaarden van waterschap Brabantse Delta zijn: kosten, compliance, kwantiteit/veiligheid, kwaliteit/milieu, imago, continuïteit. De bedrijfswaarden worden gebruikt als afwegingskader voor besluitvorming en risicobeheer.

Samengestelde regelbare (peilgestuurde) drainage

Het kan voor een gebruiker van een perceel interessant zijn om de mogelijkheden van samengestelde regelbare drainage te onderzoeken. Hiermee kan op perceel niveau de grondwaterstand worden geregeld, zie Figuur 3.



Figuur 3 – samengestelde regelbare drainage (bron: Stowa)

Bij samengestelde, regelbare drainage zijn de drains aangesloten op een verzameldrain. Het peil kan zowel omhoog als omlaag worden geregeld door de hoogte-instelling van een verticale pijp in de regelput (rechts), en niet door het peil in de waterloop (links).
Er zijn verschillende variaties mogelijk op dit principe.

Duurzaamheid en klimaat
Bij het opstellen van een nieuw peilbesluit worden langetermijneffecten en mogelijke duurzaamheidsrisico's meegenomen. Het kunnen omgaan met extremere weersomstandigheden als gevolg van klimaatverandering hoort hier ook bij.
Voor het peilbeheer worden de mogelijkheden meegenomen voor het verlagen van de kosten en het energieverbruik en het verhogen van de toekomstbestendigheid.

Afwegen van functies in het peilbesluit
Bij het opstellen van een peilbesluit streeft het waterschap ernaar om functies en belangen zo veel mogelijk te faciliteren. Er wordt uitgegaan van vastgestelde functies, daar waar deze afwijken van het werkelijk grondgebruik wordt bij wijze van overgang rekening gehouden met huidige functies en gevestigde belangen.

Toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en veranderingen in landgebruik
Bij ontwikkelingen die van invloed zijn op het peilbesluit, zoals nieuw grondgebruik of herinrichting, wordt advies over peilen, haalbaarheid en wenselijkheid zo vroeg mogelijk meegenomen in de integrale plan- en besluitvorming van de desbetreffende ontwikkeling. Hierbij wordt actief gezocht naar kansen voor een meer robuust en klimaatbestendig watersysteem. Hierdoor kan zo vroeg mogelijk duidelijk worden of een bepaalde ontwikkeling wel past bij het gekozen gebied.

Ruimtelijke ontwikkelingen en verandering in landgebruik passen bij voorkeur bij de bestaande drooglegging of ontwateringsdiepte of dragen bij aan het verbeteren en verduurzamen van het gebied.

In een peilbesluit kan aanpassing van een peil ten behoeve van een nog niet geheel gerealiseerde ontwikkeling al worden vastgelegd, inclusief voorwaarden voor overgang naar het aangepaste peil.

Peilwijziging en kosten
Het peil wordt alleen gewijzigd als het een gelijk of positief effect heeft op het totaal van de functies, doelen en belangen in een gebied. Alle maatregelen die genomen moeten door het waterschap om een ander peil mogelijk te maken moeten het gemeenschappelijke belang dienen, doelmatig zijn, technisch haalbaar zijn en rekening houden met precedentwerking.
In sommige gevallen kunnen vanuit een redelijkheids- en billijkheidsprincipe compenserende maatregelen nodig zijn. De kosten van deze compenserende maatregelen moeten in verhouding staan met de geleden schade.
De som van de kosten voor maatregelen die het peil mogelijk maken en kosten voor compenserende maatregelen moet in verhouding staan tot de baten.

Als het peil wordt gewijzigd ten behoeve van ontwikkelingen, zijn eventuele meerkosten voor het faciliteren van nieuw en afwijkend grondgebruik volgens het kostenveroorzakingsbeginsel voor rekening van de initiatiefnemer.

Weging van functies en belangen
Per peilgebied wordt per functie of belang bepaald hoe zwaar de functie of het belang moet meewegen in de totale peilafweging. Een groter areaal maakt dat een functie of belang meer gewicht krijgt. Areaal is daarmee mede bepalend maar geeft niet de doorslag.

Effect op en vanuit omliggende gebieden
In het peilbesluit vindt een groot deel van de peilafweging plaats vanuit afzonderlijke peilgebieden. Het watersysteem eindigt echter niet bij de begrenzing van het peilgebied en ook niet bij de grens van het bemalings- of stroomgebied. Naast effecten binnen het peilgebied wordt dus ook nadrukkelijk gekeken wat effecten van peil(wijziging) zijn op omliggende gebieden en welke effecten omliggende gebieden of functies hebben op het peilgebied. Deze effecten maken onderdeel uit van de peilafweging.

Relatie peilbesluit, wateroverlast en droogte
Het waterschap streeft ernaar om altijd aan de vastgestelde peilen in het peilbesluit te voldoen, maar soms zijn de omstandigheden te droog of te nat waardoor er moet worden afgeweken van het peilbesluit. Dit zijn buitengewone omstandigheden, bijvoorbeeld hevige regenbuien of extreme droogte. Hierbij geldt overmacht en zal, in sommige gevallen, een calamiteitenplan in werking treden. Wateroverlastproblematiek valt buiten de werking van het peilbesluit omdat dit gaat over situaties met buitengewone omstandigheden. Het peilbesluit is bedoeld voor normale omstandigheden en wordt dus niet ingezet om te voldoen aan de uitgangspunten benoemd in het Nationaal Bestuursakkoord Water.
Door veranderingen in het klimaat en steeds langere perioden van droogte is de beschikbaarheid van water steeds moeilijker te garanderen. Maatregelen (inclusief de bediening van het peil) die genomen moeten worden om bij waterschaarste in te spelen op een watervraag moeten een gemeenschappelijk belang dienen, doelmatig en duurzaam zijn. Daarnaast moet er rekening worden houden met gelijkheid en precedentwerking. Hoeveel water beschikbaar is voor diverse gebruikers maar ook voor peilbeheer, is vastgelegd in Kaders waterbeschikbaarheid waterschap Brabantse Delta 2017–2021 en maakt geen onderdeel uit van het peilbesluit.

Drainages en bodemstructuur
De hoogteligging van drainages valt buiten de integrale belangenafweging omdat het onder water liggen van drainage een beperkt effect heeft op de ontwaterende werking hiervan. Daarnaast is de grondeigenaar zelf verantwoordelijk voor een goede bodemstructuur waardoor, naast vochtleverantie, waterberging en afwatering mogelijk zijn.

4. Het opstellen van een peilbesluit

4.1 In tien stappen naar een peilbesluit

In het peilbesluit wordt per peilgebied de begrenzing, het type peilbeheer en het peil vastgesteld. De onderbouwing en afweging hiervan staan beschreven in het peilenplan behorende bij het peilbesluit. Bij het opstellen van een nieuw peilbesluit wordt geprobeerd voor zoveel mogelijk functies de bijbehorende belangen te dienen of zo min mogelijk te schaden. De uitgangspunten die hiervoor gelden zijn in hoofdstuk 3 beschreven. Om met deze uitgangspunten een goede afweging te maken en om die afweging overzichtelijk en transparant te houden, worden verschillende stappen doorlopen.

Er zijn verschillende aanleidingen waardoor het waterschap kan starten met het herzien van een peilbesluit. Als is besloten om een peilbesluit te herzien (hoofdstuk 5), wordt het peilvoorstel opgesteld aan de hand van een serie vragen (zie onderstaand figuur). Dit proces is in de geest van de GGOR- manier van werken (zie paragraaf 2.2).



Figuur 4 – In tien stappen naar een peilbesluit

In dit hoofdstuk worden deze stappen nader toegelicht.

4.2 Hoe staat het gebied er voor?

Stap 1 – Inventarisatie
Het herzien van een peilbesluit start altijd met een inventarisatie van de bestaande situatie. Hieronder vallen onder meer de vigerende peilen, praktijkpeilen, het watersysteem en peilbeheer, (gebruiks)functies, belangen, (verwachte) ontwikkelingen, wensen, opgaven, kansen en knelpunten.

De eerste stap voor het opstellen van een nieuw peilbesluit is het inventariseren van de actuele waterhuishoudkundige toestand in relatie tot het peilbesluit in een gebied. Aanwezigheid van functies en belangen zoals genoemd in paragrafen 3.2 en 3.3 wordt geïnventariseerd. Daarnaast worden de context en eventuele opgaven in beeld gebracht. Dit komt grofweg neer op het onderstaande:

Context:	relevant beleid en wetgeving; vigerend peilbesluit, bedieningsplan
Functies:	(areaal) hoofdfuncties; overige functies; lopende (ruimtelijke) ontwikkelingen
Watersysteem:	aan- en afvoer, waterkwaliteit en ecologie, kunstwerken, begrenzing peilgebieden, grondwater, waterberging, beheer en onderhoud, bodemdaling
Praktijk situatie:	evaluatie peilbeheer, ervaring peilbesluiten, meldingen, knelpunten (peil)beheer
Opgaven	bijvoorbeeld ruimtelijke opgaven, waterberging (NBW), KRW, EVZ's

4.3 Met wie doen we het?

Participatie vormt een integraal onderdeel van het proces om te komen tot een nieuw peilbesluit. Per peilbesluit wordt vooraf beschreven op welk niveau welke belanghebbenden betrokken worden en hoe het totale proces tot en met vaststelling eruit zal zien. Een randvoorwaarde om participatie te laten slagen is om aan het begin van het proces duidelijk zijn over wat belanghebbenden kunnen verwachten. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op participatie en peilbesluiten. Uiteraard zal bij het herzien van de peilbesluiten ook rekening gehouden worden met een mogelijk toekomstig participatiebeleid.

Stap 2 – Participatieniveau en participatievorm bepalen
Participatie bij peilbesluiten is de mate waarin en de manier waarop de omgeving deelneemt in het proces van het opstellen van een peilbesluit. Het niveau van participatie is afhankelijk van de situatie en wensen. Het niveau wordt per peilbesluit tijdens de inventarisatiefase vastgelegd.

Verschillende typen peilbesluitherzieningen in relatie tot participatie
Een herziening van een peilbesluit kan verschillende vormen hebben. Een peilbesluitherziening kan onderdeel zijn van een gebiedsproces, een grootschalige herziening of een partiële herziening. Daarnaast kan zowel het waterschap als een derde partij het voortouw nemen bij de herziening van een peilbesluit. De aanpak van participatie is hierop van invloed. Zo kan het zijn dat participatie al onderdeel is van het gebiedsproces en daarmee gelijk oploopt of juist heel weinig actie vraag, zoals bij een partiële herziening met één belanghebbende. De vorm van participatie is daarom maatwerk passend bij het type peilbesluitherziening die wordt doorlopen.

Analyse van belanghebbenden
De herziening van een peilbesluit bevat bij de inventarisatiefase altijd een 'stakeholder analyse'. Hierbij worden zowel externe als interne belanghebbenden in kaart gebracht.

Van inventarisatie naar participatieplan
De inventarisatie en de stakeholderanalyse vormen de basis voor de wijze waarop belanghebbenden betrokken worden. Per herziening wordt het niveau van participatie bepaald. Het niveau kan variëren tussen informeren en meebeslissen. Het streven is om minimaal het niveau van 'raadplegen' te doorlopen. Hierbij worden belanghebbenden betrokken om de inventarisatie aan te vullen om alle belangen en mogelijke problemen in beeld te krijgen. Alleen als de situatie zich daartoe leent zullen belanghebbenden alleen geïnformeerd worden over de inspraakperiode van de herziening.



Afhankelijk van het niveau op de participatieladder wordt een participatieplan ter vaststelling aan het dagelijks bestuur voorgelegd om te zorgen voor een eenduidig en breed gedragen beeld over de mate van invloed die belanghebbenden in het proces krijgen. Hoe hoger er op de ladder wordt geparticipeerd, bijvoorbeeld bij meebeslissen en coproduceren, hoe belangrijker een goede afstemming met het bestuur.

Participatie op de hoogste trede
De trede (mee)beslissen is de hoogste trede van participatie. Dit houdt in dat het bestuur de voorkeur van de belanghebbenden overneemt in de besluitvorming van een nieuw peilbesluit.
Het peilbesluit en beheer binnen een gebied moeten daarbij voldoen aan de volgende voorwaarden:

- het gewenste peil moet passen binnen de kader-stellende uitgangspunten van het waterschap en vigerende wetgeving;
- er is sprake van een peilgebied dat volledig dezelfde hoofdfunctie heeft;
- belangen van de overige functies worden niet geschaad;
- er mag geen afwenteling van knelpunten naar boven- of benedenstrooms gelegen peilgebieden plaatsvinden;
- alle belanghebbenden in het peilgebied steunen het voorstel.
-

4.4 Wat willen we bereiken?

De volgende stap is het voor de hoofdgebruiksfuncties bepalen van de optimale peilen. In het gebied wordt per functie in beeld gebracht wat de theoretisch optimale waterhuishoudkundige situatie zou zijn. Dat houdt in dat wordt gekeken naar de onderliggende belangen en op basis daarvan het meest optimale peil wordt bepaald, met bijbehorende drooglegging en peilbeheer.

Stap 3 – Bepalen optimale peilen voor hoofd gebruiksfuncties
Het juiste peil is primair bedoeld om de gebruiksfuncties van een gebied zo goed mogelijk te faciliteren.
Hiervoor is het nodig om per functie het optimale peil te bepalen voor de functies:

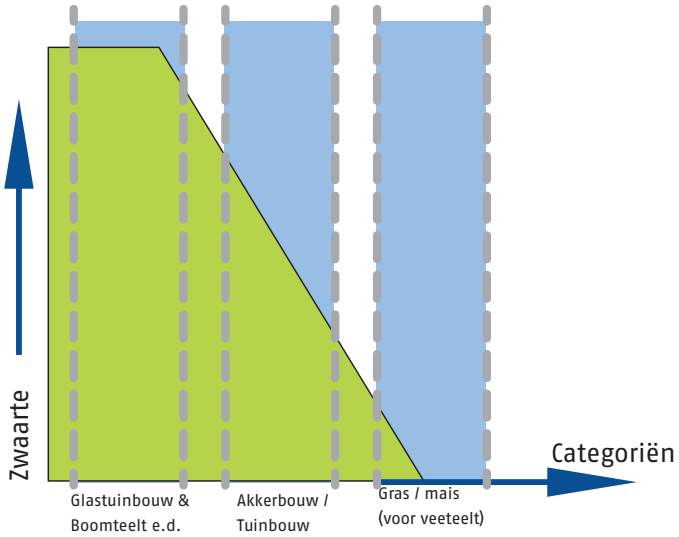
- Landbouw
- Natuur
- Stedelijk/ bebouwing

Binnen de functies landbouw en natuur wordt nog onderscheid gemaakt in typen landbouw of natuur. Een rangschikking geeft aan welk type het zwaarst weegt.

Kaderstellende uitgangspunten voor het bepalen van de optimale peilen voor deze 3 functies staan in paragraaf 3.2.
Binnen de functies landbouw en natuur kan nog onderscheid worden gemaakt in typen. Afhankelijk van economische, maatschappelijke en juridisch vastgelegde belangen is een rangschikking gemaakt om binnen de functies te komen tot een gewogen optimaal peil. Deze paragraaf gaat nader in op de specifieke doelstellingen binnen de functies natuur en landbouw en geeft een nader afwegingskader voor beide functies.

Voor stedelijk gebied geldt dat dit zo heterogeen is en de behoeften zo gebiedsspecifiek dat het bepalen van het optimale pijl maatwerk in samenspraak met de gemeente is.

Rangschikking typen landbouw
Sommige typen agrarisch gebruik zijn gevoeliger voor het stijgen of dalen van peilen dan andere en daarnaast is er per type ook een verschil in economische schade.
De hiërarchie van de NWB normen voor wateroverlast door inundatie en de verdringingsreeks bij watertekort worden gebruikt als hiërarchie bij peilbesluiten.
Bij wissel van teelten wordt uitgegaan van het type teelt dat de meeste tijd aanwezig is in het gebied. In Tabel 4 staan de categorieën nader toegelicht.

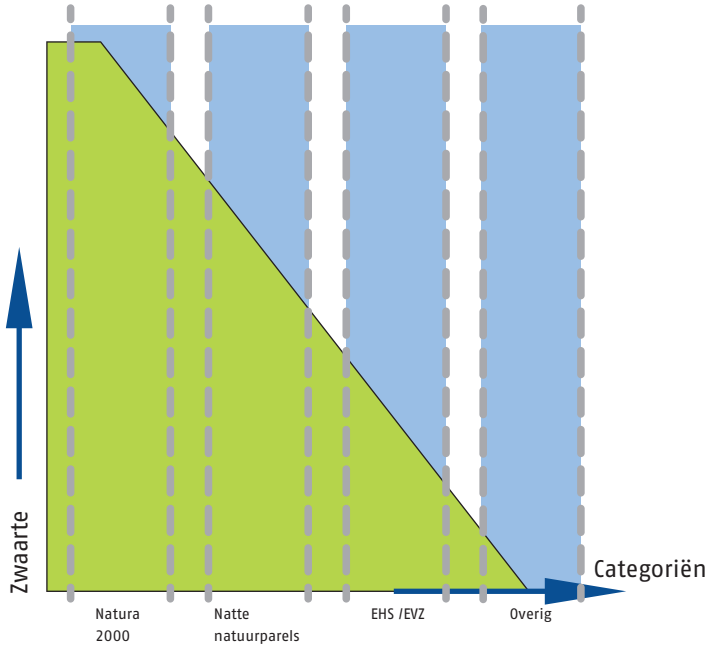


Figuur 5 – Rangschikking typen landbouw

Tabel 4 – toelichting categorieën landbouw

Categorie	Bijbehorende gewassen (willekeurige volgorde, niet limitatief)
Glastuinbouw / Hoogwaardige land- en tuinbouw	bloemen en bloembollen, bomen, fruit, hoog salderende groenten (tuinbouw) en graszoden
Akkerbouw	granen, bieten, aardappelen, (zaai) uien, koolzaad, cichorei, bonen en korrelmais
Grasland	Gras, snijmais

Voor natuur worden doelstellingen geformuleerd op verschillende niveaus binnen de overheid: Europese doelen, nationale doelen en provinciale doelen. Hoe hoger een doel is geformuleerd, hoe groter het belang is voor de maatschappij en dus hoe zwaarder deze meeweegt in de belangen afweging. Daarnaast moet er onderscheid gemaakt worden tussen een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting en de juridische hardheid hiervan. Een toelichting op de vier categorieën staat in Tabel 5.



Figuur 6 – Rangschikking typen natuur

Tabel 5 – toelichting categorieën natuur

Categorie	Toelichting
Natura 2000	resultaatsverplichting bepaald door Europese regelgeving en geconcretiseerd in beheerplannen per Natura 2000 gebied
Natte natuurparels	gebieden mogen niet verdrogen; vormen een onderdeel van de KRW maatregelen, de KRW opgave is een resultaatsverplichting
Nederlands Natuurnetwerk (NNN, voorheen EHS) en Ecologische verbindingszones (EVZ)	uitgewerkt in provinciaal beleid, verplichtingen wisselend
Overige natuurwaarden	Verplichtingen wisselend

Hier wordt opgemerkt dat ook binnen 'overige natuurwaarden' het ruimtelijke beleid (structuurvisie en Verordening ruimte), de belangen en optimale situatie kunnen verschillen en dus in de analyse onderbouwd moeten worden. Een voorbeeld hiervan zijn weidevogelgebieden die vaak gecombineerd worden met een agrarische functie.
Het optimale peil per natuurtype om gestelde doelen te realiseren wordt bepaald in overleg met de natuurbeheerder (zoals nader beschreven in hoofdstuk 3).

4.5 Wat zijn de waterschapsbelangen?

De keuze voor een peil hangt samen met het hele scala aan taken van het waterschap. In deze stap bepaalt het waterschap welke peilen en welke typen peilbeheer van belang zijn voor de waterschapstaken die door peil worden beïnvloed. Het belangrijkste waar naar wordt gekeken is waterkwaliteit. Daarnaast kijkt het waterschap naar wat nodig is om een robuust watersysteem te behouden of realiseren. Klimaatbestendigheid is een belangrijk onderdeel van de afweging.

Stap 4 – Bepalen optimale situatie watersysteem
Om de waterschapsbelangen mee te kunnen wegen, bepaalt het waterschap in deze stap wat optimale peilen en peilbeheer zijn voor de door peil beïnvloede belangen:
- Waterkwaliteit;
- Behoud of realisatie van een robuust en klimaatbestendig watersysteem;
- Koppeling met andere opgaven.

4.6 Welke randvoorwaarden en omstandigheden zijn er?

In stappen 4 en 5 is in beeld gebracht wat optimale peilen zijn voor functies en belangen die zo goed mogelijk moeten worden gefaciliteerd door peilbeheer. Overige functies en belangen kunnen ook baat hebben bij bepaalde peilen of juist beperkend zijn.

Stap 5 – Bepalen optimale peilen en/of randvoorwaarden van overige functies
Stap 5 is om voor overige functies te bepalen wat optimale peilen zijn en om te kijken of deze functies randvoorwaarden of grenzen stellen ten aanzien van peilen. Er wordt in ieder geval gekeken naar:
- Boven- en ondergrondse infrastructuur
- Archeologie
- Waterkeringen
- Recreatie
- Landschapswaarden

4.7 Welk peil past het best en wat is er nodig om dat te realiseren?

Uit de analysefase is een duidelijk beeld gekomen van de verschillende functies en belangen in een peilbesluitgebied.
De volgende stap is het onderling afwegen van alle verschillende functies en belangen in een gebied, inclusief eventuele effecten op of vanuit omliggende gebieden. Het doel is om te komen tot een gewogen situatie waarin er een optimum is voor het totaal aan functies en belangen.
Vaak zijn er meerdere functies in een gebied aanwezig. Dit maakt de afweging complex en maatwerk is altijd noodzakelijk. In het geval dat er tegenstrijdige belangen in een gebied aanwezig zijn zullen deze niet allemaal optimaal bediend kunnen worden, maar moet er gezocht worden naar een compromis of kunnen minder zwaarwegende wensen niet ingewilligd worden. In deze paragraaf wordt uitgelegd uit hoe het proces van belangenafweging verloopt en de peilafweging tot stand komt.

Stap 6 – Bepalen peil dat zo goed mogelijk recht doet aan combinatie van functies
Het bepalen van het gewenste peil dat zo goed mogelijk recht doet aan de combinatie van functies gebeurt in twee substappen.

6a – afwegen van hoofdfuncties landgebruik en watersysteem
Voor iedere functie wordt een zwaarte toegekend op basis van:
(maatschappelijk) belang x areaal = zwaarte van meewegen
De combinatie van optimaal peil en zwaarte leidt tot een gewenst peil.

6b – toetsen aan overige functies en omliggende gebieden
Bepalen of optimale peilen of randvoorwaarden van overige functies en/of effect op of vanuit omliggende gebieden aanleiding geven om het gewenste peil bij te stellen.

Stap 6a Afwegen van de hoofdfuncties landgebruik en watersysteem
Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie hoofdfuncties: landbouw, natuur en stedelijk gebied, waarvoor in stap 3 de optimale peilen zijn bepaald. In deze stap wordt ook waterkwaliteit meegewogen, als meest door peil beïnvloede functie van het watersysteem.

Aan iedere functie wordt een zwaarte toegekend om de optimale peilen onderling te kunnen afwegen. De zwaarte wordt bepaald volgens de volgende regel:

(Maatschappelijk) belang x areaal = zwaarte van meewegen

Dit betekent dat bijvoorbeeld een klein areaal natura 2000 in een gebied dat voornamelijk uit landbouw bestaat alsnog zwaar mee kan wegen in de belangenafweging. Andersom kan een klein areaal met hoogwaardige land- en tuinbouw in een gebied met voornamelijk laagwaardige natuur, afhankelijk van de situatie, doorslaggevend zijn in de belangafweging.
De combinatie van optimale peilen per functie en de zwaarte die is toegekend vormen de basis om te komen tot een gewenst peil.

Stap 6b Toetsen aan overige functies en omliggende gebieden
Naast de hoofdfuncties zijn er overige functies onderscheiden die meegenomen worden in de belangenafweging, bijvoorbeeld archeologie en infrastructuur. Ook kan het zo zijn dat er effecten vanuit of op omliggende gebieden ontstaan. Het gewenste peil uit stap 6a wordt getoetst aan wat nodig is voor de overige functies en de omliggende gebieden en zo nodig bijgesteld. Aanvullend onderzoek kan hiervoor nodig zijn.

4.8 Wat zijn alternatieven?

Deze stap wordt alleen uitgevoerd als de situatie daar om vraagt. In stap 6 is bepaald wat het gewenste peil is in een peilgebied. Als dit overeenkomt met de actuele situatie kan het actuele peil worden voorgesteld. Als dit niet overeenkomt met de actuele situatie moet worden afgewogen of het haalbaar is om het gewenste peil vast te stellen. Het kan ook voorkomen dat een overig belang in eerste instantie beperkend is, maar dat de beperking met maatregelen is te verhelpen. Dit kan bijvoorbeeld door aanpassingen te doen aan infrastructuur aan te brengen of compenserende waterberging te realiseren bij gewenste peilverhoging. Door verschillende varianten naast elkaar te leggen kan worden beoordeeld of de kosten en baten tegen elkaar opwegen.

Per variant worden de voor- en nadelen voor de verschillende functies en belangen in beeld gebracht en bijhorende maatregelen en eventuele kosten die nodig zijn om een voorgesteld peil te voeren.

De varianten met voor- en nadelen en consequenties worden op een overzichtelijke manier gepresenteerd. Daarbij wordt het draagvlak in het gebied ook meegenomen.

Stap 7 – Uitwerken van varianten met maatregelen en effecten (optioneel)
Als het gewenste peil niet overeenkomt met het actuele peil, zo nodig varianten uitwerken om een keuze uit te maken. Elke variant bevat:
- Peil en type peilbeheer;
- Een overzicht van benodigde maatregelen voor effectuering;
- Een overzicht van benodigde compenserende maatregelen;
- Een beschrijving en waardering (positief, negatief) van effecten;
- Een kostenraming op basis van kengetallen.

4.9 Welk peil geeft het beste resultaat?

Op basis van de varianten wordt een ambtelijk advies opgesteld aan het bestuur voor de keuze van één variant: de gewogen situatie oftewel de het peil dat het beste recht doet aan de combinatie van alle functies en belangen in één gebied afgewogen tegen de maatschappelijke kosten.

Stap 8 – Peilvoorstel op basis van een transparante afweging
Op basis van de resultaten uit de voorgaande stappen wordt een onderbouwd voorstel gedaan voor het peilbesluit. Het voorstel bevat:

- een peil en het type peilbeheer per peilgebied;
- een motivatie voor de keuze;
- een overzicht en kostenraming (op basis van kengetallen) van maatregelen.

4.10 Hoe stellen we het vast?

De voorgestelde variant wordt vastgelegd in het ontwerp peilenplan en het ontwerp peilbesluit. Het peilenplan bevat een beschrijving van de veranderingen van de peilen ten opzichte van het geldende peilbesluit en de gevolgen hiervan voor de diverse belangen. Dit blijkt uit een stapsgewijze weergave van de relevante informatie uit stappen 1 tot en met 8. Het peilenplan geeft hiermee de onderbouwing van de belangenafweging met de uiteindelijke gewogen situatie.

Het peilbesluit bevat een kaart met de peilgebiedsbegrenzing, de waterlopen en kunstwerken, het type peilbeheer en de te voeren peilen voor een peilgebied.

Het kan voorkomen dat er nog maatregelen moeten worden uitgevoerd voordat het peilbesluit in werking kan treden. In het peilenplan wordt aangegeven welke kunstwerken worden aangepast, verwijderd of aangelegd en welke overige maatregelen worden uitgevoerd om het nieuwe peil en peilbeheer goed te kunnen voeren. Reserveren van budget en programmering van eventuele maatregelen vindt plaats parallel aan vaststelling van het peilbesluit.

Stap 9 – Vaststellen peilbesluit
Het peilbesluit en het bijbehorende peilenplan worden vastgesteld conform de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bij het vaststellen van het peilbesluit wordt zo nodig gelijktijdig budget gereserveerd voor uitvoering van maatregelen.

Op de voorbereiding van het peilbesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Samengevat houdt dit in dat het peilbesluit door het Dagelijks Bestuur wordt vrijgegeven voor een inspraakperiode van zes weken. Tijdens deze zes weken kunnen belanghebbenden hun zienswijze op de voorgestelde wijzigingen indienen. De inspraakreacties worden verzameld, waar van toepassing verwerkt en daarna samen met het peilbesluit voorgelegd aan het Algemeen Bestuur. Na vaststelling door het Algemeen Bestuur hebben belanghebbenden zes weken de tijd om bij de rechtbank direct in beroep te gaan tegen het besluit.

4.11 Hoe verder?

Het peilbesluit gaat in op de dag na publicatie van het besluit van het algemeen bestuur (conform de gevolgde Awb procedure). Daar waar maatregelen nodig zijn om het peilbesluit te kunnen effectueren, wordt in het peilbesluit opgenomen dat de nieuwe peilen van toepassing zijn ná uitvoering van alle noodzakelijke maatregelen. In het peilbesluit wordt aangegeven op welke datum of onder welke voorwaarden het nieuwe peil mag worden ingesteld.

Eigendom, beheer en bediening van kunstwerken wordt vastgelegd vóór instellen van een nieuw peil.

Stap 10 – Effectuering peilbesluit
Na vaststelling van het peilbesluit volgt uitvoering. Dit houdt in:

- (indien nodig) uitvoeren van maatregelen;
- Instellen peilen, peilbeheer;
- Evaluatie.

In het peilbesluit is opgenomen op welke datum of onder welke voorwaarden het peil wordt ingesteld.

Het peilbeheer wordt jaarlijks voor alle peilgebieden geëvalueerd. Het waterschap streeft ernaar om voor alle peilgebieden voor 85% van de tijd het peil binnen de beheermarges te houden. Als uit evaluatie blijkt dat een peilgebied hier niet aan voldoet, dan gaat het waterschap onderzoeken wat hiervan de oorzaak is.



5. Actueel houden van peilbesluiten

5.1 Inleiding

Om te blijven aansluiten bij de omgeving en invulling te geven aan haar taken, streeft het waterschap naar voortdurend actuele peilbesluiten. In de voorgaande hoofdstukken staan de kaders voor peilbesluiten beschreven. Dit hoofdstuk gaat in op de strategie die wordt gevolgd om te blijven zorgen voor actuele peilbesluiten.

Voortdurend actueel betekent dat de peilbesluiten worden herzien op een logisch moment in de tijd afhankelijk van veranderingen in het gebied, opgaven of beleid. Als een peilbesluit nog voldoet aan de Brabantse Delta definitie van 'actueel' wordt het niet herzien.

Een **actueel peilbesluit** is een peilbesluit dat is toegesneden op omstandigheden, functies en belangen in een gebied en voldoet aan vigerend beleid.

Hiermee voorkomt het waterschap onnodige inzet van tijd en geld. Met deze aanpak kan het voorkomen dat een peilbesluit een paar jaar na vaststelling weer wordt herzien omdat de situatie is gewijzigd en een nieuwe belangenafweging gewenst is. Anderzijds kan het ook voorkomen dat een gebied voor langere tijd ongewijzigd blijft en een nieuwe afweging niet nodig is. Dit vraagt om een doorlopend proces waarin regelmatig de balans wordt opgemaakt en waarin naar behoefte wordt herzien. Dit doorlopende proces voor het actueel houden van peilbesluiten kan worden ingedeeld in 2 delen: het beoordelen van de noodzaak tot herziening en het herzien van peilbesluiten.

5.2 Beoordelen actualiteit van peilbesluiten

Om te bepalen voor welke peilgebieden een peilbesluit wel of niet meer actueel is, toetst het waterschap peilbesluiten jaarlijks op actualiteit. Het waterschap houdt hiervoor goed contact met de streek en verzamelt signalen van binnen en buiten het waterschap.

De meest voorkomende reden om een peilbesluit te herzien is herinrichting van een gebied. Een andere inrichting of een wijziging van functie kan, uiteraard in overleg met het waterschap, leiden tot andere peilgrenzen en/of peilen. Het kan ook voorkomen dat in een gebiedsproces of naar aanleiding van een melding nieuwe inzichten ontstaan waardoor een nieuwe peilafweging gewenst is. Opgaven van het waterschap of van derden kunnen ook leiden tot herziening van een peilbesluit, een voorbeeld hiervan is het maken van een nieuwe afweging ten behoeve van waterkwaliteit in het kader van het KRW-programma. Het peilbeheer wordt jaarlijks geëvalueerd. Als het peil niet conform het peilbesluit wordt uitgevoerd kunnen maatregelen nodig zijn. Naast technische maatregelen kan herziening van het peilbesluit één van deze maatregelen zijn. Op basis van deze en overige relevante informatie, voert het waterschap periodiek een actualiteitstoets uit waarin wordt bepaald voor welke peilgebieden de peilbesluiten nog wel of niet meer actueel zijn en of herziening nodig is.

Er zijn verschillende aanleidingen mogelijk om een peilbesluit te herzien:
- ruimtelijke ontwikkelingen, herinrichting, een gebiedsproces, project of programma;
- een klacht, melding, kans of verzoek uit de streek;
- de evaluatie van het peilbeheer;
- wijziging van wet- en regelgeving en beleid.

5.3 Herziening peilbesluiten

Afhankelijk van de omvang en de aard van de noodzakelijke herziening, wordt gekozen voor een algehele of een partiële herziening van het peilbesluit. Herzieningen worden geprogrammeerd op basis van ontwikkelingen, urgentie, omvang en capaciteit binnen de organisatie. Veranderingen die één of enkele peilgebieden beslaan kunnen worden vastgelegd met een partiële herziening van het peilbesluit. Partiële herzieningen worden gebundeld, één à twee maal per jaar stelt het algemeen bestuur partiële herzieningen vast.

Veranderingen die grotere gebieden beslaan en/of samenhangen met herinrichting van het watersysteem worden vastgelegd in een algehele herziening die een heel peilenplan-, stroom- of bemalingsgebied omvat. Peilen en begrenzingen van peilgebieden worden voor het gehele plangebied vastgelegd. Bij algehele herzieningen wordt een nieuwe afweging alleen gemaakt voor de gebieden waarvoor het peilbesluit als niet meer actueel wordt beschouwd en gebieden waarvan wordt ingeschat dat verbetering mogelijk is. Voor gebieden waar geen aanleiding is voor een nieuwe afweging wordt het vigerende peil opnieuw vastgesteld.

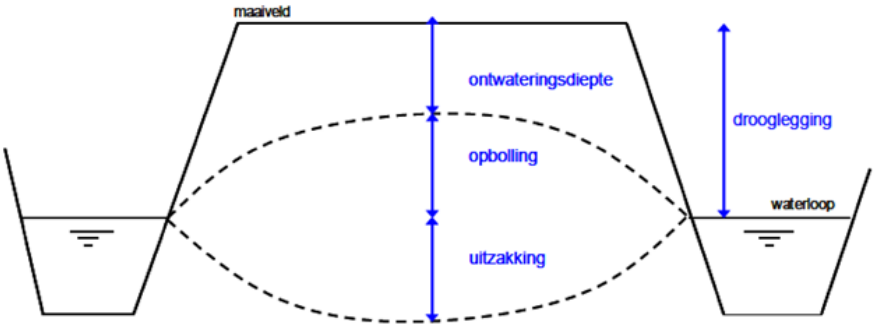
5.4 Verzoeken tot herziening van een peilbesluit

Een peilbesluit kan worden herzien naar aanleiding van de actualiteitstoets, zoals beschreven in paragraaf 5.2. Het komt ook voor dat belanghebbenden een verzoek tot wijziging van het peilbesluit indienen. Een dergelijk verzoek een reden zijn om een peilbesluit te herzien. Het waterschap kan daarentegen ook besluiten om het peilbesluit niet te herzien.

De behandeling van een verzoek tot wijziging van een peilbesluit is een besluit waartegen rechtsbescherming open staat. Omdat het algemeen bestuur bevoegd is te besluiten over peilbesluiten moet het algemeen bestuur op besluiten op een verzoek tot wijziging van een peilbesluit. Een dergelijk besluit moet los worden gezien van een aanvraag tot vergunning voor een peilafwijking.

Bijlage 1 –Begrippen en afkortingen

Term	Definitie
Bemalingsgebied	Een gebied waaruit het overtollige water door middel van een gemaal wordt verwijderd
Compliance	Wat voldoet aan geldende wet- en regelgeving
Dagelijkse beheermarge	De afwijking van de waterstand ten opzichte van het vastgestelde peil op een willekeurige locatie in het peilgebied als gevolg van het verhang in de waterspiegel in normale omstandigheden. De afwijking kan zowel naar boven als naar beneden zijn.
Doelmatig	Er wordt gebruik wordt gemaakt van de best beschikbare methode of oplossing waarvan de kosten zich maatschappelijk gezien positief verhouden
Doelrealisatie	de opbrengst die behaald kan worden, gegeven de waterhuishoudkundige omstandigheden, ten opzichte van de maximaal haalbare opbrengst bij optimale waterhuishoudkundige omstandigheden en verder vergelijkbare omstandigheden.
Doelredenatie	Beredeneren van uitkomst (peil, inrichting watersysteem) niet vanuit invullen van richtlijnen en regeltjes, maar vanuit de vraag wat het waterschap in een gebied wil bereiken en wat daar dan aan bijdraagt.
Drooglegging	Verschil tussen maaiveldhoogte en oppervlaktewaterpeil
Dynamische beheermarge	De tijdelijke afwijking van de waterstand ten opzichte van het vastgestelde peil op een willekeurige locatie in het peilgebied om in te kunnen spelen op bijzondere omstandigheden. De afwijking kan zowel naar boven als naar beneden zijn.
EVZ	Ecologische verbindingszones (EVZ's) zijn de verbindende groene schakels tussen de bestaande en nieuw te ontwikkelen natuurgebieden van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Via verbindingszones kunnen dier- en plantensoorten zich tussen deze natuurgebieden verplaatsen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen natte en droge EVZ's. Natte EVZ's worden aangelegd door waterschappen en zijn stroken van minimaal 10 meter breed langs een waterloop. Gemeenten kunnen deze stroken met 15 meter uitbreiden tot 25 meter breed. Gemeenten leggen ook de droge EVZ's aan.
Gemaal	Een pompstation dat water in of uit een gebied pompt. Een afvoergemaal pompt het water het gebied uit, een inlaatgemaal pompt het water het gebied in. Sommige gemalen zijn zowel in- als uitlaatgemaal.
GGOR	Gewenst grond en oppervlaktewaterregime, zowel de uitkomst als een afwegingsproces om (samen met het gebied) te komen tot een optimalisatie van de grondwaterstand en het peil zodat er zo veel mogelijk doelen gerealiseerd worden
Hoogwatervoorziening	Een gebied of waterloop binnen een peilgebied die structureel of bij een calamiteit op een hoger afwijkend oppervlaktewaterpeil gezet wordt. Een structurele afwijking is vergunningplichtig.
Inzijging	Een groot deel van het neerslagoverschot stroomt af via de ondergrond en komt elders naar boven. Waar het grondwater naar beneden stroomt, spreekt men van inzijging, waar het grondwater weer omhoog komt naar de oppervlakte van kwel. Inzijging wordt ook wel infiltratie of wegzijging genoemd.
Kunstwerk	Een civieltechnisch werk of installatie in en rond het water of een waterkering ten behoeve van waterkwantiteit- en/of waterkeringsbeheer, niet bestaande uit grond, zand of klei. Bijvoorbeeld een stuw, gemaal, sluis of duiker.
Kwel	(Grond)water dat onder druk (stijghoogte) naar boven gedrukt wordt. Vaak is kwelwater ijzerhoudend en kalkrijk. De voedselrijkdom van kwelwater kan sterk verschillen
Normale omstandigheden	De meest voorkomende, gemiddelde, omstandigheden voor waterbeheer: niet te droog en niet te nat. Richtlijn voor het watersysteem is dat (binnen de dagelijkse beheermarge) een halve maatgevende afvoer moet kunnen worden opgevangen.
Onderbemaling	Een gebied binnen een peilgebied waar een lager afwijkend oppervlaktewaterpeil wordt gehanteerd. Deze afwijking van het oppervlaktewaterpeil is vergunningplichtig.

Term	Definitie
Ontwateringsdiepte	Verschil tussen maaiveldhoogte en grondwaterpeil.  *Figuur 7 – ontwateringsdiepte en drooglegging*
Peilafwijking	Een peilafwijking is een afgebakend gebied binnen een peilgebied waarvoor een waterstand wordt nagestreefd die afwijkt van het vigerende peilbesluit. Hieronder vallen onderbemalingen en hoogwatervoorzieningen. Het peil wordt beheerd door de vergunninghouder.
Peilbeheer	De uitvoering van het peilbesluit. Peilbeheer is een proces, van het instellen van de peilen, monitoren en waar nodig verbeteringen doorvoeren. Binnen het peilbesluit is er ruimte om het peilbeheer af te stemmen op de wensen van een peilgebied of in te spelen op te verwachten weersomstandigheden. Afspraken hierover worden in bedieningsplannen opgenomen.
Peilbesluit	Juridisch document dat per peilgebied aangeeft welk type peilbeheer en welke waterpeilen het waterschap nastreeft in een bepaalde periode. Het peilbesluit is een inspanningsverplichting waar het waterschap zich altijd voor zal inzetten. Het peilbesluit geldt voor 'normale' omstandigheden, onder extreme situaties kan er tijdelijk worden afgeweken van het peilbesluit.
Peilgebied	Een peilgebied is een aaneengesloten gebied waarbinnen hetzelfde peil/ hetzelfde oppervlaktewaterregime wordt nagestreefd.

Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta zorgt voor veilige dijken en kades, zuivert rioolwater, verbetert en bewaakt de kwaliteit van het oppervlaktewater en regelt de hoogte van het water in Midden- en West-Brabant. Bij de uitvoering van deze taken werken wij samen met inwoners, agrariërs, bedrijven en anderen. Hierbij houden we rekening met de belangen van de samenleving en bereiden ons voor op toekomstige ontwikkelingen.

www.facebook.com/brabantsedelta
www.twitter.com/brabantsedelta
www.linkedin.com/company/waterschap-brabantse-delta

Waterschap Brabantse Delta
Postbus 5520, 4801 DZ Breda
T 076 564 10 00
info@brabantsedelta.nl
www.brabantsedelta.nl