

Datum: 16-3-2021 Registratienummer: 1740520
Betreft: Planproces en afwegingen bij gebiedsplannen met peilbesluiten
Van: dagelijks bestuur
Aan: algemeen bestuur
CC: CC.

1 Via welk proces en welke afwegingen komt een peilbesluit tot stand?

Bij de besluitvorming over vaststelling van peilbesluiten door het AB zijn vragen gesteld over de wijze waarop peilbesluiten tot stand komen. Deze gingen vooral over de manier waarop de afweging van het waterpeil heeft plaatsgevonden, in relatie tot de diverse beleidsthema's. In reactie hierop is deze memo opgesteld. Met aandacht voor de kaders die hiervoor zijn opgesteld in de Beleidsnota Peilbeheer 2019.

In deze paragraaf is een korte samenvatting van deze memo weergegeven

Deze memo beschrijft het planproces en de afwegingen bij gebiedsplannen met peilbesluiten en hoe het resultaat hiervan wordt teruggekoppeld aan het algemeen bestuur. Het tot stand komen van een peilbesluit vraagt om een integraal gebiedsproces en is altijd maatwerk. Tijdens de voorbereidingsfase wordt de keuze van planvorm gemaakt en beschouwd welke opgaven, aandachtspunten en kansen meegenomen kunnen worden. In het plan van aanpak wordt de planvorm en het planproces vastgelegd, op basis van de beleidsuitgangspunten van de Beleidsnota Peilbeheer. Het plan van aanpak wordt ambtelijk en zo nodig bestuurlijk afgestemd, afhankelijk van de zwaarte van het benodigde planvormingsproces en/of de keuze van de planvorm. De manier waarop de afweging is gedaan en de resultaten hiervan worden in het peilbesluit en in het bestuursvoorstel in beeld gebracht en aan het AB voorgelegd tijdens het vaststellingsmoment. Zoals bijvoorbeeld in het bestuursvoorstel behorend bij "wijzigen van peilbesluit De Tol voor deelgebied Kortrijk".

Het tot stand komen van een peilbesluit vindt plaats volgens de kaders uit de Beleidsnota Peilbeheer

In de Beleidsnota Peilbeheer 2019 (vastgesteld AB vergadering 18 december 2019) zijn de beleidsuitgangspunten vastgelegd die het waterschap hanteert bij het opstellen van peilbesluiten en raamwaterplannen. Deze beleidsnota gaat over peilbeheer en peilbesluiten. Een peilbesluit legt de oppervlaktewaterpeilen en de manier van peilbeheer vast. Het doel van peilbeheer is het zodanig instellen en in stand houden van een bepaald oppervlaktewaterpeil waardoor de functies en belangen zo goed mogelijk worden gefaciliteerd. Met als streven een robuust en duurzaam watersysteem. Dit doen we samen met het gebied. Veel van de opgaven, wensen en ambities van het waterschap, partners en belanghebbenden vinden (deels) vertaling in de hoogte, dan wel het beheer, van het waterpeil.

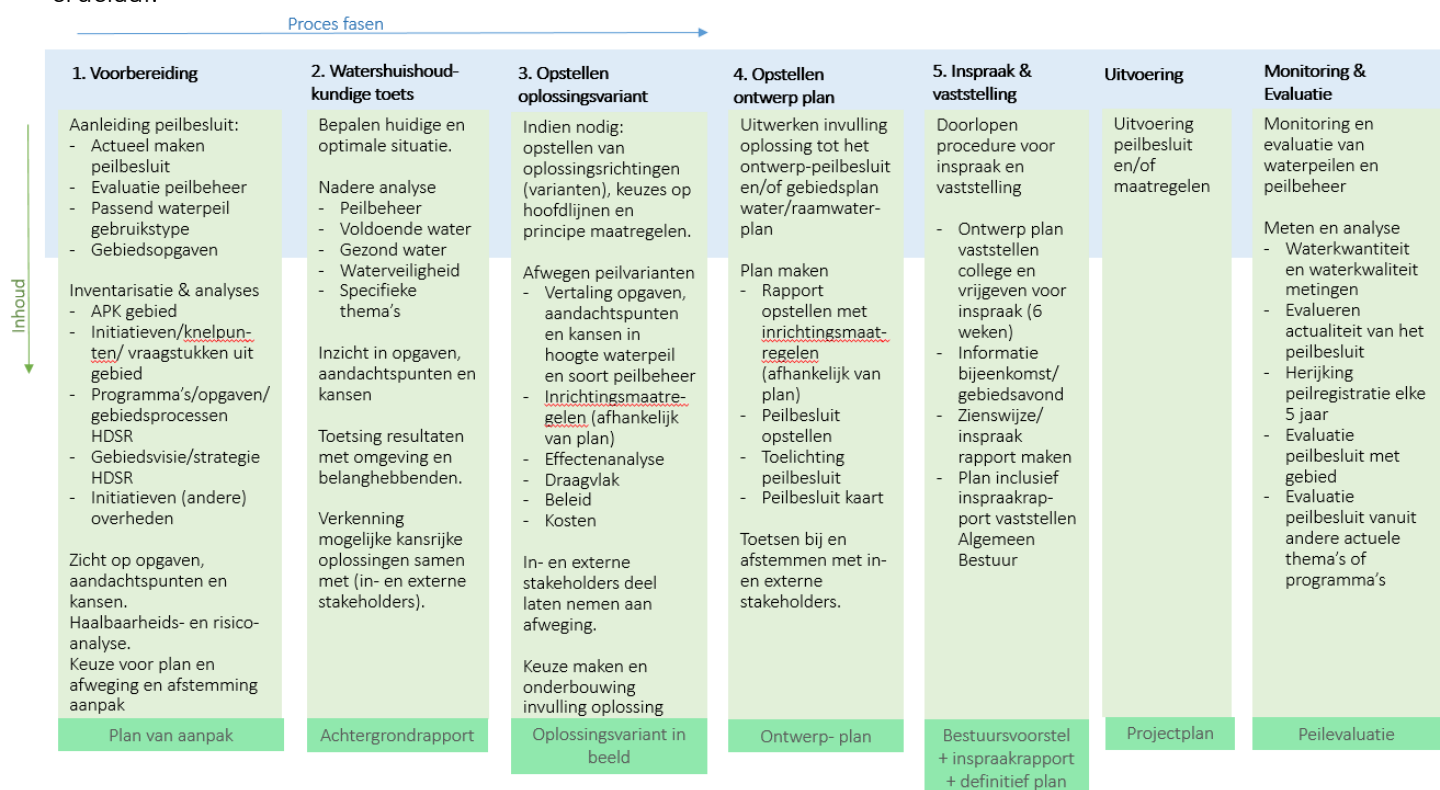
Het tot stand komen van een peilbesluit vraagt om een integraal gebiedsproces en is altijd maatwerk

Het opstellen van een peilbesluit is soms complex. Elk gebied is anders; de heuvelrug vraagt door de bodemopbouw en de hoogteverschillen een ander waterbeheer dan bijvoorbeeld het veenweidegebied of de stad Utrecht. De bodemopbouw, de hoogteligging, het gebruik (bijv. agrarisch of natuur), eventuele opgaven van derden en het klimaat (bijv. droogte of extreme zomerbuien) zijn allemaal aspecten die een rol spelen bij de peilafweging. Daarnaast zijn er ook opgaven vanuit het watersysteem of beleid (bijv. wateropgave wateroverlast, remmen bodemdaling, biodiversiteit, waterkwaliteitsdoelstellingen). Kortom,

voor het tot stand komen van een peilbesluit is een **integraal** (gebieds)proces en een zorgvuldige afweging nodig. Ieder peilbesluit is **maatwerk**, maar wordt opgesteld op grond van de set aan kaders en beleidsuitgangspunten vanuit de Beleidsnota Peilbeheer.

2 Wanneer start het waterschap een planproces en uit welke fasen bestaat dat ? [Hoe]

Tijdens het planproces wordt afgewogen welke opgaven er zijn en wat ermee wordt gedaan in het peilbesluit. In onderstaande figuur is op hoofdlijn het proces van het tot stand komen van een peilbesluit en/of raamwaterplan weergegeven, met daarbij in het kort toegelicht de benodigde inhoudelijke stappen die daarbij worden genomen. De aanleiding om een plan op te starten en de voorbereiding zijn hierbij cruciaal.



2.1 De aanleiding is de start van het proces

Het waterschap wil leren uit het verleden en klaar staan voor de toekomst. De uitvoering van het peilbeheer wordt gemonitord en we streven ernaar om elke 5 jaar het peilbeheer en de actualiteit van de peilbesluiten te evalueren en terug te koppelen met het gebied. Het waterschap is verplicht om voor oppervlaktewaterlichamen die in haar beheer zijn een peilbesluit vast te stellen. Er zijn globaal gezien drie redenen die aanleiding kunnen zijn voor een nieuw peilbesluitproces:

- A. De evaluatie van het vigerende peilbesluit en van het huidige peilbeheer: afwijkingen van het vigerende peilbesluit, of klachten hierover, kunnen het noodzakelijk maken om een nieuwe afweging te maken van het waterpeil en de begrenzing van het peilgebied. Ook kan bijvoorbeeld de uitvoering van maatregelen van een raamwaterplan aanleiding zijn om het peilbesluit te wijzigen.
- B. Opgaven vanuit het beheer of vanuit de strategische programma's van het waterschap voor het gebied kunnen aanleiding zijn om in een gebied nieuwe waterpeilen af te wegen.

- C. Ruimtelijke ontwikkelingen of opgaven vanuit andere overheden kunnen aanleiding zijn voor het afwegen van veranderingen in het watersysteem en het waterpeil.

In de praktijk is het vaak een combinatie van verschillende aanleidingen. Er is steeds meer behoefte om de looptijd van een peilbesluit in samenhang te zien met de dynamiek in het gebied. Voor gebieden waar veel veranderingen verwacht worden, kan 5 jaar een logische periode zijn; in meer statische gebieden kan een periode van 15 jaar redelijk zijn.

2.2 Tijdens de voorbereidingsfase wordt de keuze van planvorm gemaakt en beschouwd welke opgaven, aandachtspunten en kansen meegenomen kunnen worden

De voorbereiding is een belangrijke fase in het proces. Het geeft zicht op wat er speelt in een gebied (opgaven, aandachtspunten en kansen) en wat nodig is (keuze van planvorm). Het resultaat van de voorbereidingsfase is een plan van aanpak waarin deze aspecten zijn opgenomen.

Geheel van opgaven, aandachtspunten en kansen vormen het hart van een planvorm

Opgaven, aandachtspunten en kansen zijn het hart van een planvorm en vormen de essentie en het doel waarvoor een plan wordt opgesteld. De hoogte van het waterpeil, de indeling van de peilgebieden en het peilbeheer (bijv. zomer/winter of flexibel) vormen naast de inrichting van het watersysteem het hart van de taken van het waterschap (basisverplichting). Veel van de opgaven, thema's, ambities en/of ontwikkelingen vinden hun vertaling naar een keuze voor een waterpeil. Voor het waterschap ligt hier een belangrijke taak, want dit is de knop waaraan door het waterschap kan worden gedraaid. Het peilbesluit is dan ook eigenlijk het "vehicle" om bij te dragen, dan wel invulling te geven aan de doelen van het waterschap.

Het in kaart brengen van deze opgaven, kansen en aandachtspunten helpt bij het bepalen van de aanpak voor het planvormingsproces van het peilbesluit in het gebied. Dit wordt voor elk gebied geïnventariseerd tijdens de voorbereidingsfase. Waar voor één gebied een thema een opgave kan zijn, kan dit in een ander gebied een kans zijn of juist geen issue. Bijvoorbeeld: voor één gebied kan het remmen van bodemdaling een opgave zijn, voor een ander niet meer dan een aandachtspunt. Voor weidevogels kan in één gebied een kerngebied liggen en in een ander een randzone of geen van beiden.

Keuze van de planvorm

Er zijn verschillende mogelijkheden voor een planvorm, afhankelijk van de op te lossen opgaven, aandachtspunten en kansen én de mate van integraliteit en complexiteit in het gebied. Veel gebruikte planvormen zijn een peilbesluit of een peilbesluit met raamwaterplan. De opgaven van de beleidsthema's zijn niet altijd op te lossen met (alleen) een aanpassing van het waterpeil/peilbeheer. Soms zijn er ook aanvullende inrichtingsmaatregelen in het watersysteem nodig. In die gevallen wordt er gekozen voor een peilbesluit met een raamwaterplan. In het peilbesluit wordt het gewenste peil afgewogen en in het raamwaterplan worden de benodigde inrichtingsmaatregelen vormgegeven. De verschillende planvormen onderscheiden zich door de complexiteit aan opgaven en aandachtspunten, de integraliteit, de zwaarte van het gebiedsproces ("samen met"), politieke vraagstukken en de benodigde aanpak voor omgevingsmanagement en communicatie. Een peilbesluit met een raamwaterplan gaat vaak ook gepaard met een investeringskrediet voor de benodigde maatregelen.

3 Het plan van aanpak is het uitvoeringsplan van de Beleidsnota Peilbeheer, in het plan van aanpak wordt de planvorm en het planproces vastgelegd [Wat]

Zoals eerder beschreven is elke planvorm voor een gebied maatwerk. Er bestaat dan ook geen vast afwegingskader hoe het meest passende waterpeil (peilbesluit) en/of inrichting van een watersysteem (raamwaterplan) tot stand komt. Het is beter om te spreken van een [afwegingsroute](#).

Bij ieder planproces, worden de thema's of benoemd, of meegenomen of invulling aan gegeven

In het plan van aanpak wordt een keuze gemaakt voor een planvorm en bijbehorend proces. Hierin wordt bepaald in *welke mate* opgaven, aandachtspunten en kansen worden meegenomen. Dit zal in een tabel zoals hieronder (tabel 1) worden weergegeven in het plan van aanpak. Later worden de resultaten hiervan teruggekoppeld in de toelichting van het peilbesluit (beschrijving) en in het bestuursvoorstel (tabelvorm). Omdat de essentie van een peilbesluit het peilbeheer is, zullen de opgaven die hieronder vallen bij alle planvormen worden meegenomen (blauwe deel). Voor opgaven, aandachtspunten en kansen die onder de diverse thema's (groene deel) en/of overig (grijze deel) vallen, wordt in het plan van aanpak vastgelegd *hoe* deze in het peilbesluitproces zullen worden meegenomen.

Bij elke planvorm wordt *ten minste* [benoemd](#) wat de effecten zijn van het voorgenomen peilbesluit op alle genoemde aspecten. Wanneer er bij de thema's opgaven, aandachtspunten en kansen zijn (dit hoeft zeker niet altijd aan de orde te zijn), wordt in de afweging [meegenomen](#) of het peilbeheer een *bijdrage* kan leveren hieraan. Bij een raamwaterplanproces wordt naast invulling van peilbeheer, ook afgewogen in hoeverre inrichtingsmaatregelen [invulling](#) kunnen [geven aan](#) de opgaven, aandachtspunten en kansen.

Tabel 1: Alle af te wegen aspecten met daarbij een overzicht in welke mate opgaven, aandachtspunten en kansen worden (of zijn) meegenomen bij een planproces (op te nemen in plan van aanpak en bestuursvoorstel).

Af te wegen aspecten* planvormingsproces peilbesluit/raamwaterplan	Af te wegen/ afgewogen aspecten	Resultaat afweging/ effecten van dit peilbesluit ten opzichte van huidige situatie	Terug te vinden in de toelichting van het peilbesluit op pagina:
PEILBESLUIT			
Peilbeheer:			
• Peilgebiedsgrootte			
• Passend peil gebruiksfunctie & gebiedskenmerken (droogleggingsnorm) (bijv. natuur, agrarisch, kwetsbare bebouwing, waterberging, infrastructuur)			Essentieel
• Type peilbeheer			
WATER-GERELATEERDE THEMA'S			
Thema voldoende water:			
• Wateroverlast (wateropgave)			
• Waterbeschikbaarheid (droogte en watertekort)			
• Bodemdaling + broeikasgassen (bijv. CO2 en stikstof)			
• Optimaliseren watersysteem (bijv. bruggen / inlaatbeheer / ophalen duikers e.d. / waterverdeling)			
• Grondwater			Afhankelijk van planvorm: benoemd, meegenomen of invulling gegeven
Thema gezond water			
• Waterkwaliteit & ecologie			
• Flexibel peilbeheer			
• Biodiversiteit			

Af te wegen aspecten* planvormingsproces peilbesluit/raamwaterplan	Af te wegen/ afgewogen aspecten	Resultaat afweging/ effecten van dit peilbesluit ten opzichte van huidige situatie	Terug te vinden in de toelichting van het peilbesluit op pagina:
• Weidevogels			
Thema waterveiligheid			
• Waterkeringen			
Specifieke thema's			
• Vaarwegbeheer			
• Archeologie + cultuurhistorie			
• Recreatie			
OVERIG			
• Eigen (gebieds)visie / strategie / ambitie als plus op genoemde thema's			Afhankelijk van planvorm: benoemd, meegenomen of invulling gegeven
• Synergie projecten / initiatieven van overheden / derden			
• Gebiedsprocessen overheden / derden			
• Gebiedsvisies andere overheden			

* Tabel zal indien daar aanleiding toe is worden aangevuld/ge-update met de relevante aspecten

Het plan van aanpak wordt ambtelijk en zo nodig bestuurlijk afgestemd, afhankelijk van de keuze van de planvorm

Afhankelijk van de uitkomst van het voorbereidingsproces wordt het plan van aanpak op verschillende manieren ingevuld/vormgegeven. Dit op basis van de opgaven die naar voren zijn gekomen, maar ook van de beschikbare condities om het proces tot uitvoering te brengen (bijv. prioriteit, timing andere processen of capaciteit). Voor een eenvoudig peilbesluitproces kan dit bijvoorbeeld een ambtelijke projectopdracht zijn. Bij een meer integraal en/of complex planvormingsproces met bijvoorbeeld tegenstrijdige vraagstukken en belangen kan een uitgebreid plan van aanpak (waar keuzes worden gemaakt) nodig zijn. Zoals eerder genoemd betreft dit maatwerk.

De benodigde afstemming over de keuze van de aanpak betreft eveneens maatwerk (afhankelijk van de zwaarte van het benodigde planvormingsproces en de keuze van de planvorm). Tijdens het initiële proces en bij het tot stand komen van het plan van aanpak is er regelmatig afstemming met de portefeuillehouder. Het betrekken van het college wordt bepaald door de planvorm, de complexiteit en of integraliteit van het plan, de mate waarin maatschappelijke vraagstukken wel of niet meegenomen worden en bijvoorbeeld de vraag of er investeringen verwacht worden nodig te zijn. Bij een peilbesluit kan het afwegen van verschillende factoren meestal goed gedaan worden door de relevante ambtelijke organisatie in samenwerking met partijen in het gebied en met de portefeuillehouder. Soms is het echter noodzakelijk om hier op bestuurlijk niveau keuzes over te maken, dan kan het plan van aanpak bij het college worden neergelegd. In bijzondere gevallen kan het college besluiten om het AB te consulteren bij het tot stand komen van het plan van aanpak.

4 De manier waarop de afweging is gedaan en de resultaten hiervan worden in het peilbesluit en in het bestuursvoorstel in beeld gebracht en aan het AB voorgelegd tijdens het vaststellingsmoment [Waar]

Na het gereedkomen van het plan van aanpak gaat het participerend gebiedsproces behorend bij het tot stand komen van een peilbesluit en/of raamwaterplan lopen. Er vinden nadere analyses plaats en verdere vertaling van de opgaven naar mogelijke kansrijke oplossingen. Dit is een proces dat samen met het gebied en stakeholders plaatsvindt en er zijn informatiemoment(en)/ gebiedsavond(en). Hieruit volgt een oplossingsvariant (naast de huidige situatie) die ook weer wordt getoetst en afgestemd met diverse stakeholders. Vaak wordt hiervoor bijvoorbeeld een informatiemoment/gebiedsavond georganiseerd.

Het resultaat van het integrale gebiedsproces levert een ontwerp peilbesluit of ontwerp raamwaterplan op en bestaat uit waterpeilen en begrenzing van peilgebieden en een toelichting op het peilbesluit. Dit is in lijn met de kaders zoals die zijn opgenomen in de Nota Peilbeheer. Het ontwerp-plan wordt door het college vrijgegeven voor inspraak. Het AB wordt hier via de bestuursinformatiebrief over geïnformeerd. Tijdens de inspraakperiode wordt iedereen de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan met het waterschap over het ontwerp peilbesluit. Dit kan bijvoorbeeld tijdens een georganiseerd informatiemoment/gebiedsavond en/of op afspraak. Gedurende de inzageperiode is het mogelijk een inspraakreactie (zienswijze) in te dienen. De zienswijzen worden verzameld in een inspraakrapport. Ten slotte wordt het peilbesluit met inspraakrapport aan het AB voorgelegd tijdens het vaststellingsmoment.

In de [toelichting van het peilbesluit](#) worden de resultaten van dit proces inclusief de afweging weergegeven, zoals voorgesteld in het plan van aanpak. In de toelichting wordt het peilbesluit toegelicht en onderbouwd. De keuze van het uiteindelijke peilbeheer is de resultante van een uitgebreid proces waarin binnen de kaders van de Beleidsnota Peilbeheer zoveel mogelijk invulling wordt gegeven aan de oplossing van de verschillende opgaven, aandachtspunten en kansen *samen met* belanghebbenden in een gebied.

In [het bestuursvoorstel](#) behorend bij de vaststelling van een peilbesluit wordt voor het AB inzichtelijk gemaakt welk planvormingsproces is doorlopen en welke van alle thema's zijn benoemd, afgewogen en/of meegenomen. Een samenvatting van de resultaten hiervan is terug te vinden in tabelvorm in het bestuursvoorstel. Hierbij wordt tevens in beeld gebracht wat de effecten zijn van het ontwerp-peilbesluit op de diverse thema's in vergelijking met de huidige situatie. De achtergrond hiervan kan meer uitgebreid worden teruggelezen in de toelichting van het peilbesluit (hiervoor is in de tabel een pagina verwijzing opgenomen). Op deze manier kan het AB controleren of het proces en de afweging goed is doorlopen. Tijdens het hele proces is het voor alle geïnteresseerden mogelijk om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen door bijvoorbeeld een gebiedsavond bij te wonen of in te schrijven voor de "ja, ik wil op de hoogte blijven"-mogelijkheid op de website van een peilbesluit/raamwaterplan.