



Nota van Beantwoording

Registratienummer:
20.077181

Onderwerp	Nota peilbeheer, zienswijzen op inspraak		
Vergaderdatum	4 november 2020	D&H-vergadering	13 oktober 2020
VV-commissie	Volgende Water en Waterkwaliteit	Commissiedatum	
Portefeuillehouder	J.J.J. Langeslag & W von Faber		

Context

De Kadernota Peilbeheer legt de beleidsmatige kaders vast die bij de afwegingen van peilbesluiten worden gehanteerd. De vigerende nota dateert uit 2008 en raakte op onderdelen achterhaald hetgeen het college heeft doen besluiten tot een actualisatie. Van 30 juni tot 25 augustus is de ontwerp Nota Peilbeheer ter inzage gelegd met de mogelijkheid zienswijzen in te dienen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt door:

1. Indiener zienswijze A (20.062468);
2. Indiener zienswijze B (20.065716);
3. KNNV Natuurvereniging Gouda e.o. (20.072288);
4. Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland, Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland, Natuurmonumenten, Zuid-Hollands Landschap en Landschap Noord-Holland (20.072520).

Zienswijze 1. Indiener zienswijze A

Zienswijze	1.1 Ongenoegen over inspraaktermijn in zomerperiode.
Reactie	De constatering dat de inspraaktermijn aanvankelijk grotendeels samenvalt met de vakantieperiode, is onderkend door college en commissie waarop een verlenging van de termijn van zes naar acht weken is doorgevoerd. De inspraak termijn is op 12 augustus verlengd naar acht weken.
Wijziging	Inspraak termijn is op 12 augustus verlengd naar acht weken. Geen aanleiding voor een wijziging van de nota.

Zienswijze	1.2 advies om de actualisatie van nota peilbeheer tot na besluitvorming WBP uit te stellen.
Reactie	De nota peilbeheer is gedateerd en heeft behoefte aan actualisatie op onderdelen voor de praktijk toepassing en om in lijn te blijven met de provinciale omgevingsverordening. Het is dus geen strategische herijking waarbij bestuurlijke positionering zoals kan volgen uit het WBP, moet worden meegenomen. Indien het WBP of andere beleidsontwikkelingen daar aanleiding toe geven kan alsnog besloten worden dat een bijstelling wordt doorgevoerd.
Wijziging	Geen aanleiding voor een wijziging van de nota.

Zienswijze	1.3 De nota peilbeheer lijkt vervolg te geven aan "peil volgt functie" Dat is in tegenspraak zijn met "integrale ontwikkelingen" en adviezen zoals van de commissie Remkes (stikstof) "Niet alles kan overal". Geconstateerd wordt dat een "duurzaam en robuust" watersysteem wordt genoemd maar onvoldoende invulling krijgt bijvoorbeeld ten aanzien van ecologie
-------------------	---

	en klimaatverandering.
Reactie	De nota peilbeheer gaat uit van de wettelijke kaders waarbij artikel 2.1 van de Waterwet de doelstellingen van het waterbeheer voorschrijft. Dit zijn onder meer <i>‘de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste’</i> als ook de <i>‘vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen’</i>. De wetgever geeft dus aan dat het de taak van de waterbeheerder is om de maatschappelijke functies, in zoverre doelmatig, te ondersteunen. Dit wordt inderdaad wel <i>‘peil volgt functie’</i> genoemd al doet deze formulering weinig recht aan de nuances en complexiteit van de afwegingen en belangen. Het feit dat het peilbeheer dus volgend op de functies is, betekent niet dat de waterbeheerder de randvoorwaarden en behoeften vanuit het bodem- en watersysteem niet kan inbrengen in de processen van de ruimtelijke ordening van mede-overheden. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij watertoetsen, omgevingsvisies maar ook de gebiedsprocessen zoals overeengekomen in het klimaatakkoord voor het veenweidegebied. Het peilbeheer is hier dus niet het initiërende instrument maar kan wel ondersteunend worden ingezet bij gebiedsprocessen en realisatie van bredere doelen. De Nota peilbeheer vormt een kadernota waarin de belangen die worden meegewogen en randvoorwaarden benoemd worden. De gebiedsspecifieke afwegingen worden in de individuele peilbesluiten gemaakt. De vertaling van belangen die benoemd zijn in paragraaf 2.2 zoals duurzaamheid en robuustheid vergen bij uitstek een maatwerk afweging afhankelijk van bodemopbouw, landgebruik en watersysteem. Dit geldt ook voor ecologie en klimaatverandering. Overigens vormt het peilbesluit niet het enige proces waar deze opgaven worden opgepakt. Voor ecologie zijn ook specifieke gebiedsprocessen in het kader van de KRW en met mede overheden voeren we stresstesten uit en hebben we risicodialogen over klimaatverandering. Het peilbeheer moet daar faciliterend aan zijn maar vormt niet het enige of integrale instrument.
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging in nota. Daaraan aansluitend geeft zienswijze 1.7 wel aanleiding om klimaatverandering en ecologie nog meer expliciet te benoemen als criteria voor actualisatie van een peilbesluit.

Zienswijze	1.4 Aanleiding voor meer ruimte voor <i>‘functie volgt peil’</i>. Daarbij wordt verwezen naar beleidsstukken zoals: • Aanvullingsbrief NOVI; 23 april 2020 (en dus niet mei 2020); • Nota’s peilbeheer van AGV en HDSR • Uitingen van diverse bestuurders waaronder Tanja Klip in waterforum in juni 2020 (over de droogte) • Raad voor de Leefomgeving (RLI) constateert in haar advies <i>‘De bodem bereikt’</i> (juni 2020) Verzoek is functie volgt peil in <i>‘een aantal gebieden waaronder het veenweide gebied’</i> toe te passen.
Reactie	De zienswijze is deels een herhaling van 1.3. De oproep dat het landgebruik meer aangepast moet zijn aan het bodem- en watersysteem is zeer legitiem en wordt ook gedeeld door Rijnland. De ontwerp NOVI geeft inderdaad prima beleidskaders inclusief een voorkeursvolgorde over wateroverlast en -tekort. Uitgangspunt daarbij is dat de functies dienen te zijn aangepast aan de waterbeschikbaarheid. De verantwoordelijkheid ligt hier primair bij de overheden die over de functietoewijzing gaan. De NOVI aanvullingsbrief zegt daarover <i>‘overheden zullen in samenwerking met de mensen die wonen en werken in de gebieden steeds minder ‘peil volgt functie’ en steeds vaker ‘functie volgt peil’ hanteren. Samen met waterschappen, provincies en betrokkenen in het gebied gaat het Rijk hierop sturen, waarbij we zo nodig per polder bekijken welke maatregelen wenselijk en mogelijk zijn. Hierbij nemen we de gevolgen voor klimaatverandering mee. Voor bepaalde gebieden zal dit verdere</i>

	<i>vernatting betekenen. Het voornemen is dat provincies een proces organiseren met grondgebruikers (onder andere agrariërs), maatschappelijke actoren, bewoners en medeoverheden gericht op de opstelling van een programma per veenweidegebied (regionale veenweide strategie)."</i> De NOVI zet dus in op een betere balans tussen landgebruik en watersysteem maar dat moet in ruimtelijke processen met het gebied worden uitgewerkt. Voor het veenweide gebied sluit dat ook aan bij de afspraken uit het klimaatakkoord om in gebiedsprocessen de kansen voor reductie van broeikasgassen te verkennen en te realiseren. In het coalitieakkoord pakt Rijnland deze uitdaging ook proactief op en draagt ook bij met pilots gericht op toekomstbestendige verdienmodellen. De peilafwegingen zijn hierbij niet leidend maar juist volgend. De geactualiseerde nota peilbeheer faciliteert deze processen bijvoorbeeld door de acceptatie van toename van versnippering als dat doelmatig bijdraagt aan broeikasgas emissiereductie. De zienswijze verwijst ook naar de recent aangepaste nota's peilbeheer van AGV en HDSR. Deze nota's en ook die van andere waterschappen zijn door Rijnland geconsulteerd en als inspiratie benut bij de actualisatie. In beide nota's wordt gekozen (op termijn) een generieke reductie van indexatie van bodemdaling door te voeren (indexatie is de bodemdaling een op een volgen met verlaging van het waterpeil) . Een dergelijke generieke benadering van indexatie staat op gespannen voet met het karakter van de nota. Indexatie vergt een maatwerk afweging afhankelijk van het bodem- en watersysteem en landgebruik. In de actualisatie is als uitgangspunt genomen dat waar mogelijk geheel niet wordt geïndexeerd waarbij de nota dus feitelijk verder gaat dan de buurwaterschappen.
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging in nota

Zienswijze	1.5 Flexibel peil wordt als een van de mogelijke peilregimes genoemd. Indien er betreft dit omdat flexibel peil voordelen heeft bijvoorbeeld voor waterconservering.
Reactie	De voordelen van flexibel peilbeheer worden onderschreven en staan ook in de ontwerpnota toegelicht onder 6.2. De nota is nadrukkelijk een kadernota en beschrijft diverse peilregimes en de toepassingsrandvoorwaarden, voordelen en nadelen. De afweging is gebiedsspecifiek maatwerk afhankelijk van watersysteem en landgebruik. In de individuele peilbesluiten wordt deze afweging gemaakt waarbij kansen en wenselijkheid van waterconservering als belang altijd wordt meegewogen (zoals ook in de nota paragraaf 2.2 is vastgelegd).
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging in nota

Zienswijze	1.6 Ecologie en waterkwaliteit worden genoemd als "belangrijke factoren" (paragraaf 3.5), maar dit wekt de indruk dat dit, daar waar de functie van een gebied niet "natuur" is, doorgaans een secundaire rol speelt bij de afweging.
Reactie	Het wordt niet direct duidelijk waar het beeld op gebaseerd is dat waterkwaliteit buiten natuurgebieden een secundaire rol heeft bij de belangen afweging. Dit is zeker niet de bedoeling. De paragraaf over "waterkwaliteit en ecologie" is een toevoeging ten opzichte van de voorgaande versie juist om het belang van deze aspecten bij alle afwegingen te benadrukken
Wijziging	Aanvullende tekst in rood bij paragraaf 3.5 "Naast het peilbeheer is Rijnland ook verantwoordelijk voor de waterkwaliteit en ecologische staat van het watersysteem. Dit wordt ook meegenomen in de belangenafweging voor peil en peilregime en het inrichten van het watersysteem <i>zowel in natuurgebieden als daarbuiten.</i> "

Zienswijze	1.7 In paragraaf 3.1. noemt de conceptnota indicatoren voor de actualiteit van een peilbesluit. Hierbij ontbreken maatschappelijke ontwikkelingen zoals zoetwatervoorziening, klimaatadaptatie, ontwikkeling waterkwaliteit als indicator. Alleen ruimtelijke dynamiek wordt genoemd, dit is te beperkt. Het is gewenst om maatschappelijke ontwikkelingen zoals hierboven aangegeven als aparte indicator in deze paragraaf op te nemen.
Reactie	Als indicatoren voor de toetsing van de actualiteit worden in 3.1 genoemd: signalen uit het gebied, ervaringen binnen de organisatie, ruimtelijke dynamiek en doelmatigheid. De zienswijze wijst er terecht op dat dit onbedoeld het beeld kan geven dat andere wateropgaven of maatschappelijke ontwikkelingen geen aanleiding kunnen geven tot een actualisatie van het peilbesluit.
Wijziging	Aanvullende tekst in rood bij paragraaf 3.1 Ervaringen binnen de organisatie De peilbeheerders op kantoor en de watersysteembeheerders in het veld zijn over het algemeen de eerste Rijnlanders die het signaleren als er iets niet goed functioneert in het watersysteem. In ieder geval eens per jaar wordt het gevoerde peil vergeleken met het peilbesluitpeil, een peilbesluitevaluatie. Als daaruit blijkt dat het peil niet gehandhaafd kan worden of dat er ruimte voor verbetering is dan is dat een indicatie dat voor een afweging of het peilbesluit nog actueel is. <i>Ook kunnen analyses en gebiedsprocessen gericht op bijvoorbeeld klimaatopgaven of ecologie aanleiding geven voor een actualisatieslag.</i> Ruimtelijke dynamiek Onder ruimtelijke dynamiek worden alle veranderingen verstaan die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening <i>en maatschappelijke ontwikkelingen</i>. Als een functiewijziging plaatsvindt als gevolg van een wijziging in het bestemmingsplan dan heeft dit mogelijk gevolgen voor het te wensen peilbeheer. <i>Ook wijzigingen binnen dezelfde formele bestemming maar met gewijzigde watereisen kunnen aanleiding geven voor actualisatie.</i>

Zienswijze	1.8 In het hoofdstuk "Opstellen van een peilbesluit" wordt in 4.1 terecht aandacht besteed aan de dialoog met belanghebbenden. Het lijkt mij goed in deze paragraaf nog wat explicieter aan te geven dat deze dialoog (ook) aan het beging van het proces plaats moet vinden. Dat is doorgaans vruchtbaarder dan een dialoog alleen in de inspraakperiode.
Reactie	De constatering dat de dialoog met gebied en belanghebbenden aan de voorkant van het proces moet worden gevoerd is volkomen terecht en vaak is dit al de praktijk. De inspraak vormt het formele vangnet. De formulering kan inderdaad explicieter op dit punt.
Wijziging	Aanvullende tekst in rood bij paragraaf 4.1 De inbreng van belanghebbenden vormt een belangrijke basis voor de afweging bij een peilbesluit. Deze groep bestaat o.a. uit de bewoners, landgebruikers, andere overheden en natuurorganisaties. Met een gebiedsproces, onder meer via informatiebijeenkomsten, worden belanghebbenden in de mogelijkheid gesteld om hun inbreng te geven, <i>waar mogelijk aan de voorkant en tijdens het proces</i>. Een inspraakprocedure is altijd onderdeel van het proces bij het nemen van een peilbesluit. Hierin is het mogelijk om een zienswijze in te dienen wanneer partijen het niet eens zijn met de argumentatie of een uitkomst in het peilbesluit.

Zienswijze 2. Indiener zienswijze B

Zienswijze	2.1 De zienswijze richt zich onder verwijzing naar paragraaf 4.1 omtrent de gebiedsdialog op "polderplan, Noord-Hoflandschepolder, Onderdeel van het watergebiedsplan Zuidgeest van 9 september 2015".
Reactie	De zienswijze is doorgegeven aan de medewerkers betrokken bij dit gebiedsplan. Het blijkt dat het peilbesluit reeds in 2019 de inspraak heeft doorlopen en toen heeft de indiener van de zienswijze geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. De omgevingsmanager zal desalniettemin in contact treden met deze ingeland om de peilafweging toe te lichten en te kijken wat binnen de kaders van het peilbesluit kan.
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging in nota.

Zienswijze 3. KNNV Natuurvereniging Gouda e.o.

Zienswijze	3.1 Nota Peilbeheer en omgevingswet De zienswijze uit verbazing over dat de Nota Peilbeheer geen woord besteedt aan de Omgevingswet. De Waterwet, waaronder het instrument peilbesluit valt is immers opgegaan in de Omgevingswet (Ow). Daarmee wordt het bestuurlijke en juridische afwegingskader wezenlijk verbreed ten opzichte van de Waterwet. Peilbesluiten zullen ook moeten voldoen aan de kerndoelen en uitgangspunten van de Ow en het basisprincipe van de veel ruimere, integrale afwegingen van de Ow. Dat heeft grote bestuurlijke en juridische gevolgen voor het waterschapsbeleid en daarmee voor elke Nota Peilbeheer. Daarbij wordt ook verwezen naar de bestuurlijke positionering van Rijnland over de omgevingswet <i>“Ons beleid en onze regelgeving, en de ontsluiting daarvan, moet ingericht zijn op de beweging vanuit de omgevingswet: samenhangend, toegankelijk en transparant. Met ruimte voor ontwikkeling én waarborgen voor kwaliteit. Eveneens vragen deze grote opgaven een innovatieve en flexibele houding van ons als organisatie: we zullen van de gebaande paden af moeten en samen met buiten op zoek gaan naar oplossingen voor deze opgaven. De Omgevingswet brengt ons op al die verschillende sporen in beweging.”</i>. De zienswijze hoopt dat de ambitie uit het memo tot uitdrukking komt in de Nota Peilbeheer. Dit vergt, zoals uw memo stelt, een wezenlijk andere benadering, en ook een omslag binnen uw organisatie. Advies is de ontwerp nota in te trekken en een alternatieve nota op te stellen die in de ogen van de KNNV meer recht doet aan de veranderingen door de omgevingswet.
Reactie	De omgevingswet wordt naar verwachting op 1 januari 2022 van kracht en op dit moment is de Waterwet het vigerende wettelijke kader. De oproep van de zienswijze om het beleidskader toekomstbestendig te maken is echter volledig terecht. Dit betreft in het bijzonder de transitie die de omgevingswet inzet gericht op meer samenhang en integraliteit in de afwegingen van overheden en met maatschappelijke partners. De oproep vanuit de zienswijze om als waterbeheerder aan te sluiten bij de beweging die de omgevingswet in gang zet wordt volledig onderschreven. Het beeld dat de rol van het instrument van een peilbesluit in de omgevingswet ook verandert wordt niet herkend. Dat wetsartikelen over peilbesluiten uit de Waterwet (art 5.2 lid 1) zijn overgenomen in de omgevingswet (2.41 lid1). Doelen van de omgevingswet zoals omschreven in art. 1.3 sluiten aan bij hetgeen nu is opgenomen in art. 2.1 van de Waterwet; de afwegingen voor het peilbeheer blijven dus gebaseerd vanuit het waterbeheer. Expliciet dan nu het geval is, vormt artikel 2.2 een belangrijk kader voor een brede belangenafweging, omdat daarin gesteld wordt dat bij besluiten “rekening moet worden gehouden met zowel het eigen beleid als met de plannen en besluiten van andere bestuursorganen”. Peilbeheer kan daarmee ondersteunend zijn aan transities die in samenhang met plannen en besluiten van andere overheden en gebieden moeten worden gerealiseerd. Het peilbeheer is dus niet de initiator van ruimtelijke transities. In de ontwerp nota peilbeheer zijn wel expliciet randvoorwaarden opgenomen om transitieprocessen te ondersteunen. Zo wordt in 3.1 aangegeven dat signalen uit een gebied of ruimtelijke dynamiek aanleiding kunnen zijn om een peilbesluit te actualiseren. Zo kan samenhang tussen processen van andere overheden en de afwegingen voor peilbeheer worden gerealiseerd. In 3.4 wordt ook aangegeven dat een transitie als reductie van broeikasgasemissie aanleiding kan zijn om af te wijken van het eigen beleid gericht op robuustheid en bijvoorbeeld extra versnippering van het watersysteem te accepteren
Wijziging	Bij de artikelen uit de Waterwet zullen de corresponderende artikelen uit de omgevingswet worden toegevoegd.

	Aanvullende tekst in rood bij paragraaf 1.2 Wettelijke Kader Het vaststellen van peilbesluiten voor waterlichamen is als plicht belegd bij de waterbeheerder in de Waterwet (art 5.2) <i>en Omgevingswet (art 2.41)</i>.
--	--

Zienswijze	3.2 Nota maakt geen richtinggevende keuzes.
Reactie	De nota peilbeheer is een kaderstellend beleidsstuk. De kaders bieden houvast voor maatwerkafwegingen per peilbesluit. Het is daarom ook de insteek dat er geen harde, richtinggevende keuzes gemaakt worden in de nota.
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging in nota.

Zienswijze	3.3 Er wordt een verandering in toepassing van de normstelling gemist.
Reactie	De normen waaraan het peilbeheer moet voldoen worden vastgesteld door de provincie, volgende uit de Waterwet (en vanaf 2022 in de Omgevingswet) en de provinciale omgevingsverordeningen. Rijnland is niet in de positie om hier aanpassingen aan te doen.
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging in nota.

Zienswijze	3.4 Tegengaan bodemdaling In de lopende beroepsprocedure, gericht tegen het peilbesluit Reeuwijk/Sluipwijk, is aandacht gevraagd voor het beperken van bodemdaling. Rijnland toont op dat punt te weinig ambitie en komt pas in beweging als er in samenwerking met andere overheden beleid is gevormd over het beperken van bodemdaling. Tot die tijd continueert Rijnland de huidige praktijk, incl. het toestaan van onderbemalingen.
Reactie	Zoals ook omschreven in par. 3.3 van de nota wordt per peilbesluit gezien in hoeverre peilindexatie noodzakelijk is en er mogelijkheden zijn bodemdaling te remmen. Onder andere vanwege de functietoekenning aan bepaalde gebieden door provincies en nationale beleidsvorming (bijv. in Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling) over het remmen van bodemdaling blijft Rijnland bij het standpunt dat het daarom weinig zinvol is om op 'eigen houtje' gebiedsdekkend beleid over bodemdaling op te stellen. Bij die beleidsvorming is Rijnland wel nauw betrokken.
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging in nota.

Zienswijze	3.5 De inspreker wijst op de woorden van minister Ollongren: Peil volgt functie i.p.v. functie volgt peil en dat Rijnland daarin een passieve houding in aanneemt als het om de nota peilbeheer gaat.
Reactie	Zie antwoord op zienswijze 1.3:
Wijziging	Geen aanleiding voor wijziging nota.

Zienswijze 4. Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland e.a.

Zienswijze	4.1 De zienswijze richt zich op het inzetten van duurzaam peilbeheer om aan te sluiten bij maatschappelijke kwesties.
Reactie	Rijnland tracht in gebiedsprocessen haar verantwoordelijkheid te pakken als het gaat om maatschappelijke thema's als bodemdaling, droogte en CO₂-emissiereductie. De nota peilbeheer is een kader gevend beleidsdocument en geeft de mogelijkheid om in dergelijke processen het peilbeheer aan te passen. De insteek is dat dit gebiedsspecifiek bekeken wordt en dat de samenwerking met gebiedspartners wordt gezocht. Droogte is een belangrijk thema bij Rijnland. Peilbeheer is hierin een onderdeel, maar dit wordt ook via andere sporen opgepakt, zoals het uitbreiden van de klimaatbestendige waterafvoer (KWA+) en de dialoog met de omgeving in de waterbeschikbaarheidstool (onderdeel van Deltaprogramma Zoetwater). Doel van deze gebiedsprocessen is ook om regenwater zoveel mogelijk vast te houden ten opzichte van het traditionele zo-veel-mogelijk-afvoeren.
Wijziging	Geen aanleiding voor wijzing nota.