



Hoogheemraadschap van
Rijnland

PEILAFWIJKINGEN
Beleidsevaluatie 2016

17.006990

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel beleidsevaluatie peilafwijkingen	5
1.3 Proces beleidsevaluatie peilafwijkingen	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Peilafwijkingenbeleid	7
2.1 Algemeen.....	7
2.2 Beleidsregels voor peilafwijkingen	8
2.2.1 Procedure	8
2.2.2 Waarom zijn er beleidsregels?	9
3. Hoe kijken de sectoren aan tegen het huidige beleid?	10
3.1 Agrarische sector (akkerbouw en melkvee).....	10
3.2 Bollensector.....	11
3.3 Natuur	12
4. Rijnlands beleid ten opzichte van het beleid van de buurwaterschappen.....	13
4.1 Algemeen.....	13
4.2 Onderbemalingen.....	13
4.2.1 Nieuwe aanvragen.....	13
4.2.2 Bestaande peilafwijkingen	14
4.3 Hoogwatervoorzieningen	14
4.4 Vergunningen	14
5. Interne bijeenkomst beleidscyclus Rijnland.....	15
6. Synthesebijeenkomst met sectoren	17
7. Peilafwijkingen: kansen voor optimalisatie?	19
7.1 Is er aanleiding voor bijstelling van het beleid?	19
7.2 Advies beleid onderbemalingen	20
7.2.1 Differentiatie op basis van gebiedskenmerken	20
7.2.2 Aandacht voor interne processen en communicatie.....	21
7.2.3 Start discussie over beëindigen onderbemalingen door eigenaren.....	21
Bijlage 1. Resultaten vergelijking beleid buurwaterschappen.....	22
Bijlage 2. Voorzet op hoofdlijnen voor uitwerking van differentiatie peilafwijkingen beleid op basis van gebiedskenmerken.....	27

Samenvatting

Het nemen van peilbesluiten en voeren van het peilbeheer is een wettelijk taak van Rijnland. Als de peilafweging vanuit het algemeen belang leidt tot onevenredige benadeling van een individueel belang kan dat grond zijn voor een peilafwijking. Voor het peil dat in deze gebieden wordt gevoerd stelt Rijnland kaders om zowel aan de behoefte van doelmatig maatwerkbeheer te voldoen maar tevens afwenteling of nadelige gevolgen voor het watersysteem te voorkomen.

In 2015 is een dereguleringslag doorgevoerd voor de peilafwijkingen. Zo vallen hoogwatervoorzieningen in aangegeven delen van het beheergebied onder algemene regels. In het coalitieakkoord en WBP is opgenomen in de huidige bestuursperiode te onderzoeken of er aanleiding is voor verdergaande deregulering.

Om de behoeften, kansen, haalbaarheid en randvoorwaarden voor een eventuele beleidsaanpassing te analyseren zijn ervaringen en suggesties opgehaald bij diverse landbouwsectoren (akkerbouw, melkvee, bollen) en de natuurorganisaties. Ook zijn beleid en ervaringen bij de buurwaterschappen opgehaald en vergeleken met het Rijnlandse beleid. Ten slotte zijn de bevindingen intern met de gehele beleidscyclus geëvalueerd.

Bij de sectoren was er over het algemeen waardering voor de mogelijkheid van een peilafwijking, evenals voor de doorgevoerde deregulering. Transparante communicatie en het respecteren van onderlinge afspraken is daarbij van groot belang. Daarbij ging het vooral over bestaande peilafwijkingen en kwam geen beeld van een urgente behoefte aan nieuwe peilafwijkingen.

In de bijeenkomsten kwam als suggestie naar voren om bij de regulering een onderscheid te maken op basis van de potentiële gevolgen voor het watersysteem. In gebieden waar onomkeerbare gevolgen spelen zoals bodemdaling, opbarsten of verzilting, bestaat meer aanleiding voor regulering (gebieden als het veenweidegebied en diepe droogmakerijen zoals de Haarlemmermeerpolder, Noordplas, Nieuwkoop, Middelburg Tempelpolder, Vierambacht en Wassenaarsche polder). De afwegingsgronden van onevenredig nadeel zullen vergelijkbaar blijven met de huidige situatie maar met name bij de eisen in de vergunning omtrent drooglegging zal het voorkomen van onomkeerbare gevolgen sterk worden meegewogen hetgeen kan worden ervaren als een verzwaring van de beperkingen vanuit het beleid. Dit sluit aan bij het beleid dat bij HHNK wordt gevoerd. Ervaringen en onderzoeken van de buurwaterschappen geven overigens aan dat grootschalig omzetten van bestaande peilafwijkingen naar peilvakken niet kosten effectief is.

De doorlopen processtappen kunnen worden vertaald naar het volgende advies:

1. Waardering voor de mogelijkheid van peilafwijkingen en de doorgevoerde deregulering;
2. Behoefte aan transparante procesvoering en communicatie:
 - Criteria en kaarten met uitzonderingsgebieden moeten actueel en helder zijn;
 - Processen moeten vlot worden afgehandeld en waar mogelijk geïntegreerd (bijvoorbeeld peilbesluit en vergunningsprocedures);
 - Eisen uit vergunningen en algemene regels moeten handhaafbaar en uitlegbaar zijn maar dan moeten we elkaar daar ook op kunnen aanspreken. Dit kan tot een extra capaciteitsvraag leiden;

3. Differentiatie van regulering op basis van potentiële gevolgen voor het watersysteem. In gebieden waar onomkeerbare gevolgen kunnen spelen zoals bodemdaling, opbarsten of verzilting, bestaat meer aanleiding voor regulering. In gebieden waar dat niet speelt zoals het Bollengebied zijn kansen voor deregulering;
4. De peilafwijkingen die vaak al jaren lang bestaan hebben geleid tot een versnipperd watersysteem en ruimtelijk gebruik. Vanuit kosteneffectief faciliteren van de functies is dit overigens goed te rechtvaardigen. Bij beëindiging van de peilafwijkingen zal doelmatig terugbrengen bij het peilvak echter niet eenvoudig zijn. Weliswaar geldt daarbij zorgplicht van de vergunningshouder maar het is verstandig waar relevant vroegtijdig met stakelholders in dialoog te gaan zodat waterschap en vergunninghouder weten wat ze van elkaar kunnen verwachten in een dergelijke situatie.

De bovenstaande adviezen kunnen worden meegenomen in het bestuurlijke en participatietraject van de evaluatie van de deregulering dat in 2017 loopt en daar nader worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Peilafwijkingen zijn gebieden waar onder regulering van Rijnland vanuit een individueel belang een peil afwijkend van het peilbesluit kan worden gevoerd. Het beleid voor peilafwijkingen heeft een stevige ontwikkeling doorgemaakt. Sinds 2009 is de kaderstellende rol van de provincie voor peilbeheer en peilafwijkingen gereduceerd en meer door het waterschap bepaald (in werking treden Waterwet). In 2012 is het peilafwijkingenbeleid van het waterschap intern geëvalueerd waarbij bleek dat er een gat zat tussen het theoretische beleid en de praktijk implementatie. De resultaten van de evaluatie gaven aanleiding voor een zekere deregulering, met name voor hoogwatervoorzieningen.

In juli 2015 is de nieuwe Keur van Rijnland van kracht geworden. In deze Keur is een dereguleringslag op diverse beleidsgebieden gemaakt. Dat geldt ook voor de regels voor peilafwijkingen.

In het coalitieakkoord *Rijnland 2015-2019 Samen werken aan water* is de intentie benoemd om te onderzoeken of verdergaande aanpassing van het beleid voor peilafwijkingen haalbaar en wenselijk is: we gaan de ervaringen met de "ja, tenzij Keur" evalueren; bij succes passen we ditzelfde principe toe op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld **peilbeheer**. Dit is ook overgenomen in het Waterbeheerprogramma dat in maart 2016 is vastgesteld.

1.2 Doel beleidsevaluatie peilafwijkingen

Het doel van de beleidsevaluatie is om te onderzoeken of particulieren uit de voeten kunnen met het peilafwijkingenbeleid en om te identificeren of er kansen zijn voor optimalisatie. Die optimalisatie heeft zowel betrekking op het faciliteren van de ingelanden als op het voeren van doelmatig waterbeheer.

Het resultaat van het onderzoek is een advies aan het bestuur. Op basis van het onderzoek wordt in dit advies een voorstel gedaan of en eventueel welke aanpassing van het peilafwijkingenbeleid aan de orde zou kunnen zijn. De focus ligt hierbij op de vraag of de huidige aanpak effectief en doelmatig is voor de beoogde doelstellingen.

Omdat in de beleidsregels voor hoogwatervoorzieningen in de Keur (2015) al een flinke dereguleringslag is gemaakt, richt het onderzoek zich hoofdzakelijk op onderbemalingen.

1.3 Proces beleidsevaluatie peilafwijkingen

De beleidsevaluatie wordt uitgevoerd in een dialoog met de sectoren en kent de volgende onderdelen:

1. Inventarisatie beelden, behoeften en suggesties van particulieren (door middel van beeldvormende bijeenkomsten met mensen uit de agrarische sector, bollensector en sector natuur)
2. Inventarisatie beleid buurwaterschappen (door middel van interviews)
3. Interne bijeenkomst om opgehaalde beelden te delen en te confronteren met de praktijk ervaringen.
4. Technische analyse kansen op basis van eerste drie stappen (in dit rapport)
5. Synthese met sector over optimalisatiekansen/randvoorwaarden
6. Bestuurlijk advies over al dan niet aanpassen van het beleid

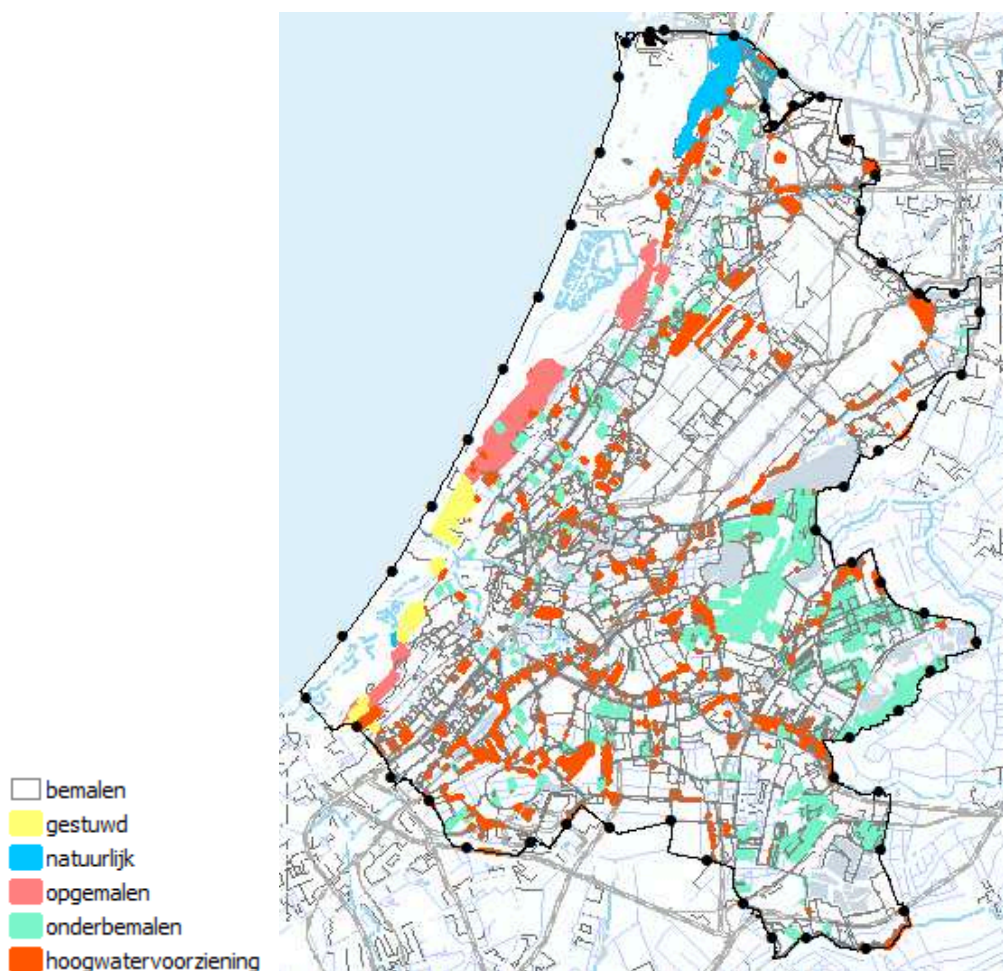
In deze notitie worden de resultaten van de eerste drie onderdelen samengevat en geanalyseerd. Op basis van de resultaten van de bijeenkomsten met de sectoren, de analyse van het burendebied en de interne bijeenkomst is een aantal aandachts- en

discussiepunten naar voren gekomen. Deze zijn besproken met de portefeuillehouder om richting te geven aan de synthese en de vertaling van de resultaten in een advies. Eventuele aanpassing van het beleid vindt plaats in een vervolgproces en is geen onderdeel van deze evaluatie.

Deze evaluatie van beleidsregels voor onderbemalingen loopt hier iets vooruit op het evaluatietraject van de ("Ja, tenzij") Keur (2015). Wanneer aanleiding is voor aanpassing van de beleidsregels specifiek voor peilafwijkingen ligt het voor de hand dit mee te nemen in het evaluatietraject van de complete Keur, zodat eventuele aanpassingen integraal worden uitgewerkt en in procedure met bestuur en omgeving komen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het huidige beleid voor peilafwijkingen. In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 worden de resultaten van de bijeenkomsten met de sectoren, de vergelijking van het beleid met dat van de buurwaterschappen en de resultaten van de interne evaluatie met de gehele beleidscyclus beschreven. Het rapport sluit af met kansen en een advies ten aanzien van optimalisatie van het onderbemalingenbeleid (hoofdstuk 7).



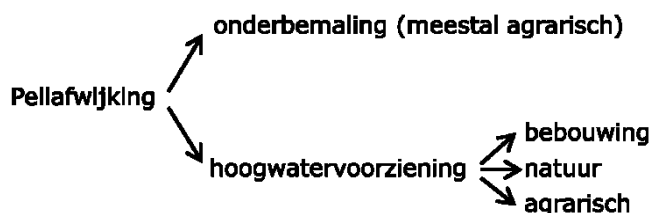
2. Peilafwijkingenbeleid

2.1 Algemeen

Peilbeheer is een wettelijke taak van het waterschapsbestuur (Waterwet art 5.2). In peilbesluiten wordt een bestuurlijke afweging gemaakt vanuit het algemeen belang waarbij zowel faciliteren van de maatschappelijke functies als duurzaamheid wordt meegewogen (Waterwet art 2.1). Als dit peil het belang van een individuele ingeland onevenredig benadeelt, kan een peilafwijking worden vergund mits dit niet leidt tot nadelige effecten.

In de praktijk heeft Rijnland circa 250 onderbemalingen van gemiddeld 16 ha groot waar een lager peil wordt gehandhaafd. Hiermee beslaat het onderbemalen areaal ongeveer 5% van het totale beheersgebied (zie figuur 2.2). Behalve de onderbemalingen liggen er in het gebied enkele duizenden hoogwatervoorzieningen met een zeer lokaal gestuurd peil. In sommige polders, zoals Nieuwkoop, is het gedeelte van het peilvak dat wordt onderbemalen groter dan het gedeelte waar het waterschap het peil handhaaft. Het aantal afgewezen vergunningaanvragen de laatste jaren bedraagt minder dan 10. Het generieke beleid uit het verleden om onderbemalingen (particulier beheer) om te zetten naar vakbemaling (beheer waterschap) bleek regelmatig weinig kosteneffectief en tevens op weinig draagvlak te kunnen rekenen. Tegenwoordig worden op basis van het geldende beleid maatwerk afwegingen gemaakt.

- Een *onderbemaling* bestaat uit watergangen die verbonden zijn niet in open verbinding met polder- of boezempeil én waarin een particulier een lager waterpeil handhaaft.
- Een *hoogwatervoorziening* is watergang waarin een particulier een hoger waterpeil instelt dan in het omliggende peilvak veelal via een inlaat en stuw met overstort.



Figuur 2.1 Peilregulerende kunstwerken ten behoeve van peilafwijkingen (links: onderbemalingspomp, rechts: peilopzet door middel van een stuw)

In juli 2015 is de gedereguleerde keur op basis van het “ja, tenzij” principe van kracht geworden. Wat betreft het peilafwijkingenbeleid zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd vanuit de deregulering:

- In specifieke gebieden (aangegeven op een kaart die onderdeel uitmaakt van de Keur) vallen hoogwatervoorzieningen onder algemene regels. Daarbij worden met name voorwaarden gesteld aan de wijze van inlaat. Dit heeft zowel betrekking op eisen aan de aanvoervoorziening (bv. een leiding door een kering) als op het inlaatdebiet (zuinig en doelmatig inlaten om het aandeel gebiedsvreemd water of extra bemaling waar mogelijk te voorkomen).
- Bij de criteria voor het verlenen van een vergunning voor een onderbemaling is nadrukkelijk de mogelijkheid opgenomen om als initiatiefnemer een maatwerk onderbouwing op te voeren om onevenredige benadeling te motiveren. De criteria voor afwijkend maaiveld en functie zijn afhankelijk van het grondgebruik.
- Voor onderbemalingen worden doorlopende watervergunningen afgegeven in plaats van vergunningen met geldigheid van het peilbesluit.

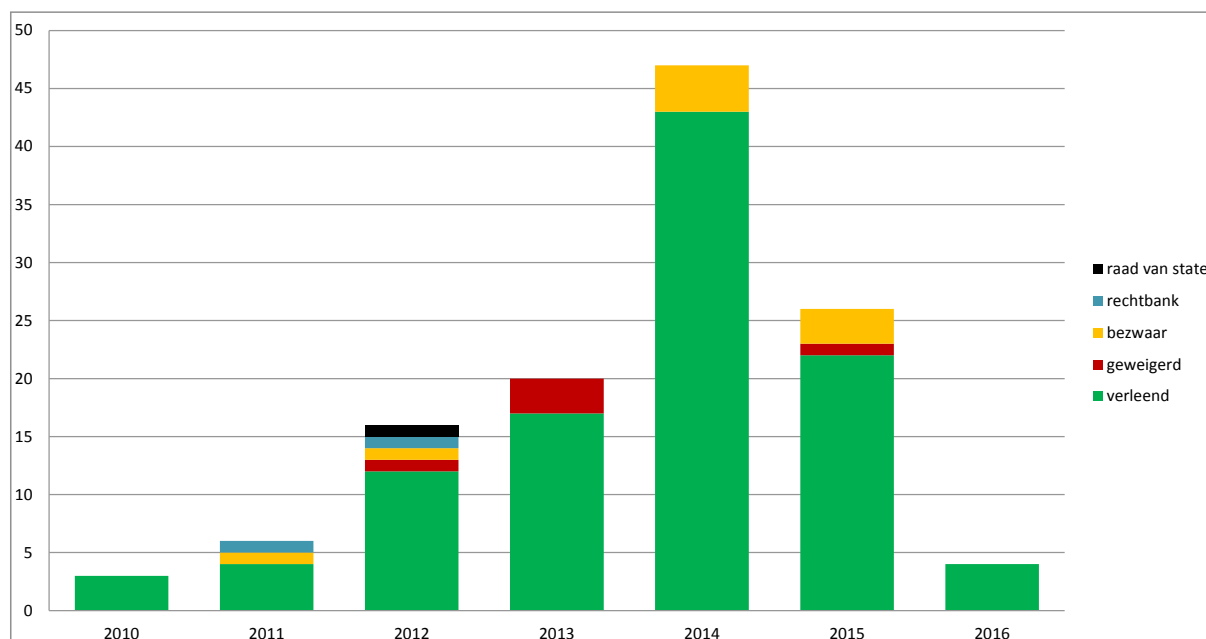
2.2 Beleidsregels voor peilafwijkingen

2.2.1 Procedure

Wanneer in een peilbesluit op basis van het algemeen belang een peil is vastgesteld dat het belang van een individuele ingeland onevenredig benadeelt, heeft deze ingeland de mogelijkheid om een vergunning aan te vragen voor een peilafwijking. Wanneer inderdaad sprake blijkt van een onevenredig nadeel en de aanvraag derhalve voldoet aan de criteria uit het beleid voor peilafwijkingen, wordt een vergunning afgegeven. In de vergunning worden voorwaarden opgenomen ten aanzien van de inrichting en het beheer van de onderbemaling:

- constructie en locatie van de peil regulerende kunstwerken;
- capaciteit van de pomp;
- het te hanteren peil;
- omstandigheden waarin bemaling niet mag.

Binnen Rijnland zijn de afgelopen jaren enkele tientallen vergunningen aangevraagd. In de meeste gevallen werd een vergunning verleend (zie figuur 2.3).

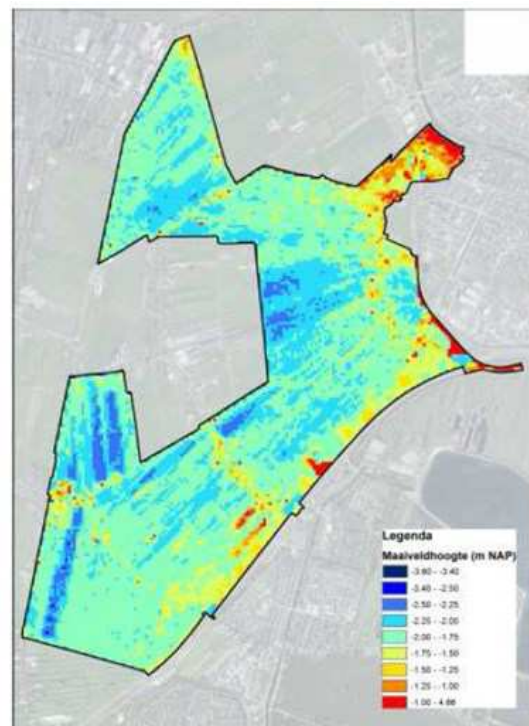


Figuur 2.3 Aantal vergunningaanvragen en verleende vergunningen per jaar

2.2.2 Waarom zijn er beleidsregels?

De belangrijkste reden waarvoor het nodig is dat er beleidsregels zijn voor peilafwijkingen is het voorkómen van negatieve effecten van individuele peilafwijkingen op het omliggende watersysteem:

- Afwenteling (zowel wateroverlast als bodemdaling of uitslag brakke kwel)
- (ongelijke) maaiveld daling
- opbarsten en toename (brakke) kwel
- minder robuust en versnipperd watersysteem
- verslechtering beheerbaarheid watersysteem
- negatieve effecten op ecologie en waterkwaliteit
- negatieve effecten op waterkeringen



Figuur 2.3 Voorbeelden van negatieve effecten van onderbemalingen

Links: Wateroverlast in polder Vierambacht (2005). Bij veel regen worden onderbemalingen (30% van het oppervlak van de polder) drooggemalen 'ten koste van' de rest van de polder, doordat de relatieve pompcapaciteit van de onderbemalingen groter is dan die van het poldergemaal. Onderbemalingspompen moesten worden stilgelegd.

Rechts: Polder Reeuwijk west. Bij huidig peilbeheer daalt het maaiveld ter plaatse van de onderbemalingen harder dan het omliggende gebied, doordat vaak grotere droogleggingen worden gehanteerd.

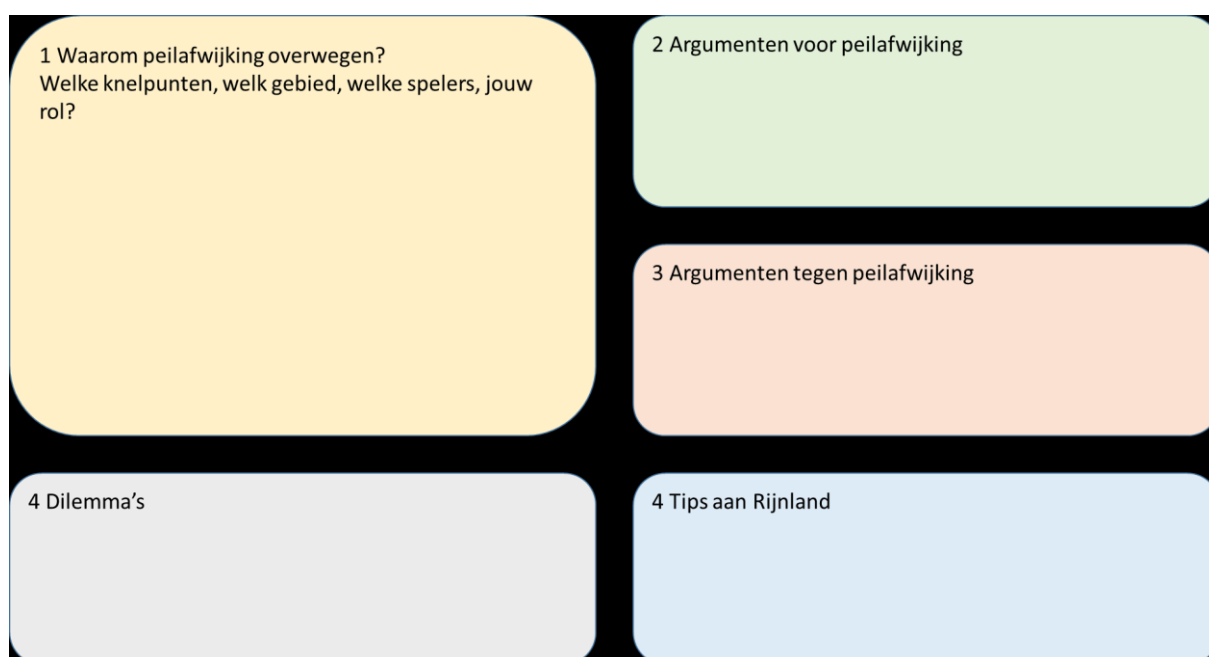
3. Hoe kijken de sectoren aan tegen het huidige beleid?

In de eerste stap van de beleidsevaluatie is de dialoog gezocht met belanghebbenden. Hiertoe werden drie bijeenkomsten gehouden met de belangrijkste sectoren in het gebied:

- Agrarische sector: (melk)veehouderij en akkerbouw
- Bollenteelt
- Natuur

Het doel van de bijeenkomsten was het krijgen van een antwoord op de vragen: kunt u uit de voeten met de beleidsregels voor peilafwijkingen? Hebt u suggesties voor eventuele aanpassingen?

De aanwezigen werden uitgedaagd om overwegingen en dilemma's op het vlak van onderbemalingen met elkaar te bespreken en verder uit te diepen (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1 Belanghebbenden bespreken met elkaar de kansen en dilemma's rondom het peilafwijkingenbeleid.

3.1 Agrarische sector (akkerbouw en melkvee)

Op 28 juni 2016 is Rijnland in gesprek gegaan met akkerbouwers en (melk)veehouders. Opvallend, en deels samenhangend met de wateroverlast van de week daarvoor, was dat vooral uitgebreid gesproken werd over het polder- en boezempeilbeheer inclusief de inzet van mobiele pompen. Velen zijn voorstander van het voormalen 'zoals de molenaar dat vroeger ook deed'. In sommige gebieden bestaat de wens tot meer dynamisch peilbeheer waarbij zelfs op basis van bijvoorbeeld bodemvochtmetingen kan worden voorgemalen.

Wat betreft peilafwijkingen werden de stappen die bij de deregulering zijn gezet gezien als een vooruitgang in het beleid. Ten aanzien van vergunningen voor peilafwijkingen werd verder opgeroepen tot:

- duidelijke criteria en uitleg over de uitwerking hiervan;
- een transparante afweging;
- goede terugkoppeling en communicatie (inclusief afhandelen vergunningaanvragen maar ook de oproep het aantal vertegenwoordigers die namens Rijnland optreden te beperken).

Het risico van "afwenteling" door afvoer vanuit onderbemalingen naar het omliggende peilvak levert flinke discussie op. De situatie is herkenbaar, maar door een enkeling wordt begrip getoond om beperkte schade in een weiland te accepteren om schade te beperken aan hoogwaardige(re) gewassen van burens.

Naast opmerkingen over en suggesties voor het peilafwijkingenbeleid kwamen er tijdens de avond diverse andere zaken aan de orde zoals de opkomst van graskarpers en exotische rivierkreeften, de gevolgen van toename van verharding in het stedelijk gebied, klimaatontwikkeling etc.



3.2 Bollensector

Op 13 september van dit jaar is Rijnland in gesprek gegaan met bollenkwekers. Het werd duidelijk dat de wensen en dilemma's van bollenkwekers op een ander vlak liggen dan die van de akkerbouwers en melkveehouders waarvan de bedrijven voornamelijk in de droogmakerijen en het veenweidegebied liggen. Deze verschillen worden voornamelijk veroorzaakt door de verschillende gebiedskenmerken. In de bollenstreek spelen de problemen die in droogmakerijen en het veenweidegebied aan de orde zijn niet (zie ook paragraaf 2.2.2 over de beleidsdoelen ten aanzien van het peilafwijkingenbeleid). Vanwege de bodemsoort is er in dit gebied bij peilverlagingen geen risico op onomkeerbare negatieve invloed op het watersysteem zoals opbarsten/brakke kwel of bodemdaling als gevolg van veenoxidatie.

Op basis van deze constatering kan overwogen worden of het mogelijk is om het beleid voor peilafwijkingen in de bollenstreek en ter plaatse van zandgronden te versoepelen, of in ieder geval andere regels te hanteren dan voor het veenweidegebied waar deze blijvende risico's op de duurzaamheid van het watersysteem wel een rol spelen.

Wat ook duidelijk werd was dat er over het dagelijks peilbeheer goede en duidelijke afspraken zijn, maar dat het voor bollenkwekers nauw luistert hoe er wordt opgetreden tijdens perioden met specifieke eisen vanuit de bedrijfsvoering, overlast situaties en tijdens droge perioden, zowel wat betreft het peilvak- en polderpeil als het boezempeil.

Met betrekking tot het cruciale individuele belang wat betreft beheer van de grondwaterstanden werd duidelijk dat in de bollensector peilafwijkingen minder relevant zijn geworden door de aanwezigheid van (onder)bemalen drainage. Bemalen drainage is voor veel bollenkwekers een meer doeltreffende manier om het grondwaterpeil ter plaatse van de eigen percelen te kunnen beheersen. Dit is gewenst vanwege de zeer specifieke eisen die bepaalde teelten en inzichten ten aanzien van teelten stellen aan het (grond)waterpeil. Omdat de drainage uitkomt in een pompput en niet in het oppervlaktewater valt (onder)bemalen drainage niet onder het peilafwijkingenbeleid. De beleidsregels voor peilafwijkingen hebben alleen betrekking op afwijkende peilen en constructies die in het oppervlaktewater liggen. De bemalen drainage valt overigens wel onder de beleidsregels voor grondwater maar veelal onder vergunningsgrenzen zodat de algemene zorgplicht regels gelden (geen ontoelaatbare afwenteling, etc.). De regels voor grondwater zullen ook bij de generieke evaluatie van de deregulering moeten worden meegenomen. Vanuit de beleidsevaluatie peilafwijkingen is overigens geen aanleiding gekomen voor aanpassingen van het beleid op dit aspect.

3.3 Natuur

Op 20 september 2016 is Rijnland in gesprek gegaan met terreinbeheerders van natuurorganisaties. Ook door deze groep werd ingestemd met de deregulering waardoor hoogwatervoorzieningen deels onder algemene regels komen te vallen en vergunningen voor peilafwijkingen niet meer vervallen bij een nieuw peilbesluit. Tijdens deze bijeenkomst bleek ook dat met name in het veenweidegebied en ten aanzien van weidevogels onderlinge discussie bestaat over wat het "juiste" peilregime is en de rol die onderbemalingen of hoogwatervoorzieningen hierin kunnen spelen. Dit leidde tot meer inzicht in de dilemma's en afwegingen rondom peilbeheer waarvoor Rijnland regelmatig gesteld staat. De terreinbeheerders toonden zich over het algemeen tevreden met de wijze waarop zij zelf specifieke peilopzet ten behoeve van natuurdoelen in eigen beheer kunnen doorvoeren in hoogwatervoorzieningen.

4. Rijnlands beleid ten opzichte van het beleid van de buurwaterschappen

De tweede stap in deze beleidsevaluatie betrof het inventariseren van het peilafwijkingenbeleid van de buurwaterschappen en een technische analyse hiervan. Belangrijkste doel hiervan is te leren van elkaars beleid en te onderzoeken of er op basis van de vergelijking van het beleid van de waterschappen kansen zijn om het peilafwijkingenbeleid van Rijnland nog verder aan te scherpen. Ten behoeve van de vergelijking hebben we de volgende waterschappen bezocht om een interview te houden:

- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK)
- Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard (HSK)
- Hoogheemraadschap van Delfland (HvD)
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV)
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR)

Tijdens de interviews lag de focus op onderbemalingen en ook op eventuele verschillen tussen het beleid 'op papier' en de manier waarop hier in de praktijk mee wordt omgegaan. In onderstaande paragrafen worden de verschillende aspecten waarop het beleid is vergeleken toegelicht. De volledige opbrengst van de interviews is weergegeven in bijlage 1.

4.1 Algemeen

Alle waterschappen maken onderscheid tussen onderbemalingen en hoogwatervoorzieningen. Alleen bij HHNK zijn de criteria voor hoogwatervoorzieningen hetzelfde als voor onderbemalingen (vergunbaar als noodzaak kan worden aangetoond en er geen negatieve effecten zijn). Een aantal waterschappen zijn het peilafwijkingenbeleid op dit moment aan het herzien (AGV, HSK en HvD).

De belangrijke overeenkomsten tussen de waterschappen ten aanzien van het peilafwijkingenbeleid zijn dat:

- De beleidsdoelen bij alle waterschappen hetzelfde zijn (voorkomen onevenredige benadeling functies, doelmatig en robuust beheer en beperken van afwenteling). Er zijn regels voor onderbemalingen om negatieve effecten te voorkómen.
- De meeste waterschappen zoeken naar een balans tussen controleren en dereguleren.
- Het zoeken naar deze balans meestal te maken heeft met bestuurlijk visie, personele capaciteit en prioritering bij de inzet hiervan (verdeling planvorming, watersysteembeheer, vergunningverlening en handhaving).

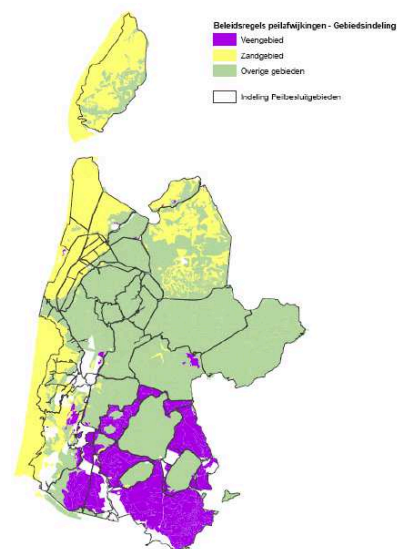
4.2 Onderbemalingen

4.2.1 Nieuwe aanvragen

De beleidsregels en criteria voor het toestaan van een onderbemaling komen op hoofdlijnen met elkaar overeen. Over het algemeen zijn de criteria gebaseerd op de mate waarin de gemiddelde maaiveldhoogte (en daarmee de drooglegging) van particuliere percelen afwijkt van de rest van het peilvak. Op detailniveau verschillen de criteria in enige mate, bijvoorbeeld ten aanzien van het verschil in maaiveldhoogte en toegestane drooglegging. Bij AGV zijn er aanvullende criteria voor de minimale grootte van een onderbemaling, maar ook voor een maximaal percentage onderbemalen areaal per peilvak.

De belangrijkste verschillen met het beleid van Rijnland zijn:

- Bij HSK worden behoudens zeer hoge uitzonderingen geen nieuwe onderbemalingen toegestaan.
- Bij HHNK is het beleid gedifferentieerd o.b.v. gebiedskenmerken: zandgronden, veenweide en overig (zie voorbeeld rechts).



- Bij HHNK wordt een onderbemaling vergund als noodzaak kan worden aangetoond én de onderbemaling geen negatieve effecten tot gevolg heeft.
- Bij HHNK wordt in veengebieden onderscheid gemaakt in percelen die wel en geen onderwaterdrainage hebben toegepast.
- Bij Delfland loopt een juridisch onderzoek naar de verdeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid tussen waterbeheerder en vergunninghouder.

4.2.2 Bestaande peilafwijkingen

Tijdens de gesprekken met andere waterschappen bleek dat met name wanneer het over bestaande ("niet gelegaliseerde") onderbemalingen ging, de verschillen tussen de waterschappen groot zijn. Zowel in de aanpak hiervan als in (inzicht in) de schaal waarop dit voorkomt. In zekere zin hangt dit samen met de vraag welke handhavingsprioriteit daaraan gegeven wordt, in hoeverre deregulering mogelijk en wenselijk is en welke consequenties dit heeft.

4.3 Hoogwatervoorzieningen

Bij Rijnland vallen hoogwatervoorzieningen zoveel mogelijk onder 'algemene regel 17'. Dit komt er op neer dat hoogwatervoorzieningen die binnen bepaalde gebieden vallen zijn toegestaan zonder een vergunning. Daarbij gelden nadrukkelijk wel algemene regels voor de inlaat om keringen te beschermen en onnodige doorspoeling te beperken. De gebieden op deze kaart kunnen worden uitgebreid wanneer hier aanleiding voor is.

Een aantal waterschappen hebben, of zijn bezig met onderzoek naar de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen waarbinnen algemene regels gelden voor het hebben van een hoogwatervoorziening. Bij AGV wordt dit per polder geregeld in een apart besluit bij het peilbesluit. HSK vergunde hoogwatervoorzieningen bij het nemen van een peilbesluit, maar onderzoekt nu of hier algemene regels voor kunnen worden bepaald.

Enkele waterschappen hebben in het verleden in een aantal gebieden peilvakken ingericht ten behoeve van het peilbeheer rondom historische bebouwing. Op basis van voortschrijdend inzicht in de kosteneffectiviteit hiervan wordt hier tegenwoordig van afgezien. Maatwerk beheer via privaat peilbeheer blijkt zeker op korte termijn meer kosteneffectief vooral omdat de eisen aan de voorzieningen en kunstwerken zoals stuwen, gemalen en inlaten in privaat beheer van een andere orde van grootte zijn.

4.4 Vergunningen

Gekeken is naar de verschillen en overeenkomsten in de voorwaarden die in een vergunning staan. We hebben ingezoomd op de geldigheid van de vergunning en op de eisen die aan de inrichting worden gesteld.

Ten aanzien van de geldigheid van de vergunning zijn er grofweg twee mogelijkheden:

- De vergunning is voor onbepaalde tijd geldig (Rijnland, Delfland, HHNK).
- De vergunning vervalt bij het nemen van een nieuw peilbesluit (AGV, HSK, HDSR).

Wat betreft de voorwaarden aan de inrichting van de onderbemaling zijn er weinig verschillen. Bij alle waterschappen wordt de capaciteit van de pomp en het waterpeil vastgelegd. De verplichting om al dan niet een peilschaal te plaatsen verschilt per waterschap. Dit hangt ook samen met de prioriteit die bij handhaving wordt gelegd.

5. Interne bijeenkomst beleidscyclus Rijnland

Peilafwijkingen raken niet alleen de afdeling beleid. Bij alle andere afdelingen binnen Rijnland krijgen medewerkers er mee te maken:

- Planvorming (in bv. gebiedsprocessen zoals voor peilafwegingen in peilbesluiten).
- Watersysteembeheer.
- Handhaving en vergunningverlening

In een bijeenkomst zijn vertegenwoordigers van de betrokken onderdelen van de procesorganisatie bij elkaar gebracht om te reflecteren op de oogst van de bijeenkomsten met de sectoren en om hun eigen ervaringen in te brengen. Ook daar kwam over het algemeen steun voor de stappen die gemaakt zijn bij de deregulering. Daarnaast waren er zorgen over de praktijk en consequenties van onoordeelkundig beheer door particulieren, zowel direct als voor de toekomstbestendigheid van het watersysteem op lange termijn. Daarbij blijkt ook de interne afstemming een aandachtspunt.

Enkele punten die naar voren kwamen waren:

- Veel aanvragen betreffen bestaande onderbemalingen die in merendeel bestaansrecht hebben. Dit laatste vaak als gevolg van zelf gegenereerde bodemdaling. Een vergunning gaat echter niet alleen over het al dan niet hebben van bestaansrecht, maar juist ook over de randvoorwaarden die hier aan gebonden zijn.
- Het effect van voorlichting bijvoorbeeld over het beperken van inlaat bij hoogwatervoorzieningen is vaak maar zeer kortdurend. Waterbewustzijn is nog steeds niet optimaal. Directe communicatie tussen peilbeheerder en gebruikersgroepen via sociale media of internet applicaties zou hier aan bij kunnen dragen en is mogelijk effectiever dan het stellen van regels.
- Als de verantwoordelijkheid voor de bediening en het onderhoud van een onderbemalingspomp (en overige werken) worden "terug gebracht" naar Rijnland kan dat noodzaken tot kostbare oplossingen.
- Handhaving blijft zeer lastig. Het gaat vaak over al veel langer bestaande inrichtingen maar zonder goede peilschalen of meetbare afvoer. Wordt het beleid zo geen papieren tijger?
- Vanuit voortgang wordt soms gekozen de onderbemalingen buiten en na het proces van het peilbesluit op te pakken. Voor een vlotte afhandeling en watersysteemgerichte aanpak heeft het de voorkeur deze processen integraal af te handelen.
- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijnland en de vergunninghouder voor wateroverlast in de onderbemalingen blijft een punt waar we beleidsmatig geen helderheid over hebben. Met de keuze voor een onderbemaling trekt een initiatiefnemer verantwoordelijkheid naar zich toe maar welke rol Rijnland houdt is minder helder.
- Peilschaal en inzicht in bemalingscapaciteit: om bewustzijn te creëren moet een eigenaar op zijn minst weten wat hij doet (peilbeheer, wateroverlast). Daarbij moet de nauwkeurigheid in verhouding staan tot het doel. De eisen aan peilregistratie zoals Rijnland die zelf hanteert inclusief regelmatige ijking van de peilschaal met een nauwkeurigheid van 1 cm is niet altijd nodig.
- De doorgevoerde deregulering ten aanzien van hoogwatervoorzieningen verwijst naar een kaart met uitzonderingsgebieden (kaart 7 bij de uitvoeringsregels op grond van de Keur). Deze kaart moet dynamisch meegroeien als dergelijke gebieden in de gebiedsprocessen worden geïdentificeerd. In praktijk gebeurt dat nog niet.
- Het (bestuurlijk en ambtelijk) praten over een beleidsevaluatie werkt verwarrend op de lopende processen door uiteenlopende verwachtingen over de uitkomsten. Dit pleit voor een vlotte besluitvorming teneinde helderheid over het beleid te bieden.

Concluderend werd gedeeld dat een aantal van deze punten moeten worden meegenomen in de evaluatie maar dat er ook veel moet worden aangepakt door vaker met de hele keten van betrokkenen bij elkaar te komen en af te stemmen.

6. Synthesebijeenkomst met sectoren

De oogst van de diverse bijeenkomsten en deelevaluaties is in een bijeenkomst op 14 december 2016 gedeeld met vertegenwoordigers van de sectoren. Daarbij zijn de resultaten van de diverse sporen getoond en er is een eerste aanzet voor een advies over eventuele beleidsaanpassing voorgelegd.

Evenals tijdens de eerdere bijeenkomsten met de sectoren ontspon zich een levendige discussie waarbij vooral beelden en suggesties werden uitgewisseld over peilbeheer in het algemeen. Daarbij benadrukten de vertegenwoordigers van de sectoren het belang en de voordelen die zij zien van anticiperend peilbeheer waarbij weersverwachtingen en informatie over grondwater en bodemvocht wordt meegenomen maar ook signalen vanuit de agrariërs. Vanuit de afdeling watersysteembeheer is de huidige praktijk toegelicht en zijn de lopende ontwikkelingen geschetst. Dit werd buitengewoon gewaardeerd.

De volgende voorlopige denkrichtingen voor een advies aan het bestuur zijn voorgelegd:

1. Behoeftte aan transparante procesvoering en communicatie:
 - Criteria en kaarten met uitzonderingsgebieden moeten actueel en helder zijn.
 - Processen moeten vlot worden afgehandeld en waar mogelijk geïntegreerd (bijvoorbeeld peilbesluit en vergunningsprocedures).
 - Eisen uit vergunningen en algemene regels moeten handhaafbaar en uitlegbaar zijn, maar dan moeten we elkaar daar ook op kunnen aanspreken.
2. Differentiatie van regulering op basis van potentiële gevolgen voor het watersysteem. In gebieden waar onomkeerbare gevolgen kunnen spelen zoals bodemdaling, opbarsten of verzilting, bestaat meer aanleiding voor regulering.
3. De peilafwijkingen die vaak al jaren lang bestaan hebben tot een versnipperd watersysteem en ruimtelijk gebruik geleid. Bij beëindiging van de peilafwijkingen zal doelmatig terugbrengen bij het peilvak niet eenvoudig zijn. Weliswaar geldt daarbij zorgplicht van de vergunningshouder, maar het is verstandig waar relevant reeds afspraken te maken en eventueel in vergunningen te borgen.



De deelnemers van de bijeenkomst konden zich goed vinden in de voorgestelde lijn. Daarbij was vooral waardering voor verdergaande deregulering in gebieden waar het kan en dat de gevolgen voor het watersysteem leidend worden voor de regulering. De opgave van peilafwijkingen die op lange termijn niet doelmatig zijn terug te brengen in het watersysteem werd minder herkend omdat de meeste ingelanden met een onderbemaling niet peinzen over vrijwillig opgeven. Overigens bleek wederom dat de aandacht zich vooral richt op bestaande al dan niet vergunde peilafwijkingen. Er kwamen geen signalen over een urgente behoefte aan het stichten van nieuwe onderbemalingen. De ontwikkeling naar bemalen drainage draagt daar ook aan bij.

Daarnaast kwamen er nog enkele specifieke punten aan de orde met het oog op het beleid voor peilafwijkingen:

- Bij de vergunningseisen voor onderbemalingen werden kritische kanttekeningen geplaatst bij de eisen voor drooglegging. Nu wordt in de vergunning een drooglegging analoog aan het peilvak voorgeschreven terwijl de vergunninghouder vaak voorkeur heeft voor een afwijkende en soms gedifferentieerde drooglegging. In de discussie kwam aan de orde dat inderdaad in gebieden waar het kan meer ruimte zou kunnen worden geboden. Dit is in lijn met het voorstel om de gevolgen voor het watersysteem meer leidend te maken. In gebieden waar bodemdaling of opbarsten speelt stelt het fysieke bodem- en watersysteem duidelijke grenzen.
- Behoeftte aan continuïteit in het beleid. De agendering van het onderwerp van het eventueel beëindigen van onderbemalingen leidde direct tot zorg dat hier een agenda van Rijnland in die richting onder lag. Benadrukt werd dat beleidscontinuïteit voor ondernemers essentieel is.
- Vanuit de sectoren komt geen signaal dat men een rol verwacht van Rijnland bij het beperken van wateroverlast binnen de onderbemalingen. Dit wordt sterk als een eigen verantwoordelijkheid gezien. Rijnland wordt wel aangesproken op de mogelijkheden voor afvoer op de boezem of polders.

7. Peilafwijkingen: kansen voor optimalisatie?

7.1 Is er aanleiding voor bijstelling van het beleid?

De recente veranderingen in het beleid zijn positief ontvangen, zowel binnen de Rijnlandse organisatie als door particuliere ondernemers die met het beleid voor peilafwijkingen te maken hebben. Lokaal werd begrip geuit voor situaties waarin hoogwaardige teelten in sommige gevallen ontlast zouden moeten worden 'ten koste' van percelen waar overlast tot minder schade zou leiden.

Binnen de sectoren ontstonden soms intensieve onderlinge discussies over het "juiste" peilregime voor een specifieke teelt of natuurdoel en wat de verantwoordelijkheden van Rijnland en de ingeland daarbij zijn. Dit leidde zowel bij kwekers als bij natuurbeheerders tot meer inzicht in de dilemma's en afwegingen rondom peilbeheer waarvoor Rijnland regelmatig gesteld staat. Daarbij bleek bij alle bijeenkomsten dat sectoren meer zorgen en suggesties hebben over het algemene peilbeheer en de wijze waarop geanticipeerd wordt op weersverwachtingen, het onderhoud van watergangen en grondwaterstanden dan over het peilafwijkingenbeleid. Bij peilafwijkingen ging de discussie ook vrijwel alleen over bestaande al dan niet vergunde gevallen. Er zijn geen aanwijzingen voor een urgente behoefte aan nieuwe peilafwijkingen hetgeen ook samenhangt met de opkomst van bemalen drainage.

Naast bovengenoemde constatering is aandacht gevraagd voor de volgende punten:

- **Heldere communicatie** over het toepassen van de criteria voor een vergunningaanvraag. Dit heeft zowel betrekking op de inhoudelijke aspecten als op de communicatie over de procedure. Dit geeft ook een opgave voor de interne werkprocessen en afspraken.
- **Differentiatie per gebied** afhankelijk van de risico's voor het watersysteem. De aspecten waar de huidige beleidsregels op gericht zijn, spelen niet in alle gebieden. In gebieden waar bepaalde (onomkeerbare) negatieve effecten zoals opbarsten, brakke kwel en bodemdaling niet aan de orde zijn, zouden de regels versoepeld moeten worden. De gevolgen voor het watersysteem worden meer leidend voor de regulering.
- Bij nieuwe vergunningaanvragen is de **besluitvorming transparant**. Bij bestaande onderbemalingen, al dan niet gelegaliseerd, blijkt dit lastiger. Een voorlopige toetsing van onderbemalingen is onderdeel van de voorbereiding op het peilbesluit. Echter wat hier vervolgens mee gedaan wordt of moet worden is niet eenduidig.
- Onderbemalingen die al sinds decennia bestaan, hebben tot een complex watersysteem geleid met laag gelegen percelen (vaak veroorzaakt door grote drooglegging), hoogwaardiger functie of afwijkende inrichting (beperkt waterstelsel door efficiënt drainage systeem). Als eigenaren zouden besluiten hun **onderbemaling op te heffen** kunnen dergelijke percelen meestal niet zondermeer met behoud van functie terugvallen naar het peilvak. Het op doelmatige en duurzame wijze overnemen van een dergelijk versnipperd watersysteem is niet eenvoudig. De zorgplicht uit de Keur verplicht vergunninghouders weliswaar zorgvuldigheid te betrachten in dergelijke situaties, maar de praktische uitwerking is niet eenvoudig. Het is daarom ook verstandig het gesprek nu al aan te gaan met eigenaren over hoe de onderlinge verwachtingen en verantwoordelijkheden liggen.

De diverse beelden, signalen en suggesties uit de bijeenkomsten en evaluaties zijn vervolgens vertaald naar denkrichtingen voor een advies aan het bestuur die onderstaand zijn uitgewerkt. Deze synthese kan worden meegenomen in het bestuurlijke en participatietraject volgend op de evaluatie van de deregulering dat in 2017 loopt en daar nader worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

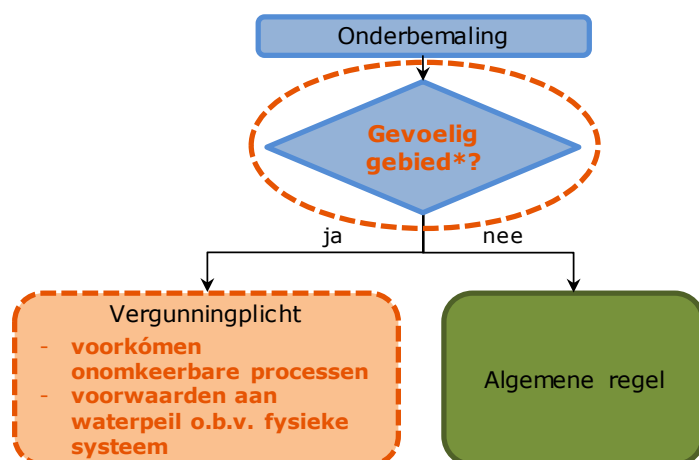
7.2 Advies beleid onderbemalingen

7.2.1 Differentiatie op basis van gebiedskenmerken

Zowel uit de dialoog met de sectoren als uit de gesprekken met buurwaterschappen is een kans voor optimalisatie van het beleid naar voren gekomen. Het betreft verdergaande deregulering ten aanzien van onderbemalingen in gebieden die niet gevoelig zijn voor bodemdaling, toename van brakke kwel en opbarsten (bijvoorbeeld het veenweidegebied en diepe droogmakerijen zoals de Haarlemmermeerpolder, Noordplas, Nieuwkoop, Middelburg Tempelpolder, Vierambacht en Wassenaarsche polder). Het duurzaam houdbare watersysteem legt hier fysieke grenzen op aan bijvoorbeeld peilbeheer (bijvoorbeeld zodanig dat opbarsten wordt voorkomen). In die gevallen is het gerechtvaardigd dat het waterschap grenzen oplegt en serieus handhaaft om onomkeerbare gevolgen te voorkomen. Dat kan door de vergunninghouders die hierdoor geraakt worden als een verzwaring van de regulering en gebruiksbeperkingen worden ervaren in die gevoelige gebieden.

In grote delen van het Rijnlandse beheergebied is het risico op deze effecten echter niet aan de orde. Voor deze gebieden zouden algemene regels kunnen worden opgesteld. Hierin kunnen vanzelfsprekend voorwaarden worden opgenomen ten aanzien van het voorkómen van afwenteling, doorstroming of over omstandigheden waaronder het waterschap beperkingen kan opleggen (zoals een maalstop). De kaart met gevoelige gebieden (bodemdaling, opbarsten, brakke kwel, KRW doelen, cultuurhistorie, etc.) moet samen met stakeholders en kennisinstituten verder worden uitgewerkt. Ter illustratie zie paragraaf 4.2.1. voor een vergelijkbare kaart zoals HHNK die hanteert.

In bijlage 2 is in een stroomschema aangegeven hoe differentiatie van het beleid voor peilafwijkingen op basis van gebiedskenmerken er uit zou kunnen zien. Onderstaand is een vereenvoudigde weergave van dit stroomschema. Het advies voor wijziging (rood omstippelde onderdelen) betreft dus niet alleen het maken van onderscheid tussen wel én niet gevoelige gebieden, maar óók de eisen die aan het waterpeil in de onderbemalingen in gevoelige gebieden kunnen worden gesteld (afhankelijk van fysieke beperkingen in het bodem- en watersysteem). Ten opzichte van het huidige beleid betreft dit een aanscherping. De afwegingsgronden van onevenredig nadeel zullen vergelijkbaar blijven met de huidige situatie, maar met name bij de eisen in de vergunning omtrent drooglegging zal het voorkómen van onomkeerbare gevolgen sterk worden meegewogen.



* Gevoelige gebieden (bodemdaling, opbarsten, brakke kwel, KRW, cultuurhistorie, etc.) kunnen in een kaart worden vastgelegd. Deze kaart moet samen met stakeholders/kennisinstituten worden uitgewerkt en opgesteld.

7.2.2 Aandacht voor interne processen en communicatie

Tijdens de bijeenkomsten met de sectoren en ook bij een interne bijeenkomst met vertegenwoordiging uit de gehele cyclus bleek dat er nog winst te behalen valt bij het inrichten van het interne proces en door het opstellen van een handleiding voor het toepassen van het huidige beleid.

Daarbij moet de inzet ook aansluiten op het doel van het beleid namelijk het voorkomen van onomkeerbare schade in het watersysteem. Handhaving van het peil gaat niet dus bijvoorbeeld niet over de laatste centimeter maar als peilen worden gevoerd die decimeters lager liggen en zo resulteren in bodemdaling of opbarsten. Dat geldt ook voor de afvoercapaciteit. Daarbij ligt signalering vanuit watersysteembeheer voor de hand. Pas wanneer nodig wordt naar handhaving opgeschaald.

De diverse stappen in de interne beleidscyclus zullen in samenhang worden opgepakt. Dus in het proces van een peilbesluit of watergebiedsplan waar relevant ook de vergunningen voor onderbemalingen meenemen. Dit biedt de beste garantie voor transparante communicatie zodat de ingeland weet waar hij aan toe is. De planning van de gebiedsprocessen wordt dus sturend voor het afhandelen van de vergunningaanvragen. Dit vergt dat voldoende personele capaciteit beschikbaar is bij de betrokken afdelingen voor de regulering.

7.2.3 Start discussie over beëindigen onderbemalingen door eigenaren

Peilafwijkingen blijken een zeer kosteneffectieve methode voor maatwerk peilbeheer. Waterschappen als HDSR die eerder streefden naar het omzetten van hoogwatervoorzieningen naar peilvakken komen hier op basis van kosteneffectiviteit op terug. De eisen aan de private voorzieningen zoals gemalen zijn van een totaal ander karakter dan aan voorzieningen die in het beheer van het waterschap zijn. De vaak reeds decennia bestaande onderbemalingen hebben geresulteerd in een versnipperd en complex watersysteem dat lastig op een doelmatige wijze met behoud van functie is terug te brengen in het peilvak.

In de keur (Art 3.1) is overigens een generieke zorgplicht opgenomen voor het beëindigen van ingrepen. Dit moet op een zorgvuldige wijze gebeuren waarbij is toegelicht dat dat betrekking heeft op "het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige effecten voor het watersysteem" en "zo veel mogelijk beperken van: wateroverlast en/of waterschaarste, negatieve effecten van kwel op de waterkwaliteit en waterkwantiteit, verzilting, verzakkingen van de bodem en belemmering van de vervulling van maatschappelijke functies van het watersysteem.

Een aspect hierbij is de bescherming tegen wateroverlast. In de praktijk laat Rijnland de bescherming tegen wateroverlast binnen peilafwijkingen bij de vergunninghouders die dit ook accepteren. Het is verstandig met de eigenaren in overleg te gaan over de onderlinge verantwoordelijkheden en verwachtingen, ook in het geval van eventuele beëindiging van de onderbemaling.

Bijlage 1. Resultaten vergelijking beleid buurwaterschappen

Hoe is het beleid vastgelegd?

	Beleidsregel	Jaartal	Opmerking
Rijnland	Peilafwijkingen, beleidsregel 17 bij de Keur	2015	
AGV	Wijzigen van het waterpeil, beleidsregel bij de Keur	2011	Beleid wordt momenteel herzien.
Delfland	Beleidsnota Peilbesluiten	2007	Beleidsnota Peilbesluiten wordt in 2017 vervangen door een nieuwe Beleidsnota Peilbeheer.
HHSK	Nota kwantiteitsbeheer	1998	Nieuw beleid in ontwikkeling, wordt onderdeel van Beleid Peilafwegingen.
HHNK	Beleidsregels Peilafwijkingen	2009	Voor enkele specifieke polders zijn er aanvullende besluiten met algemene regels welke gelijktijdig zijn vastgesteld met het peilbesluit voor de betreffende polder. Bv. Anna Paulowna: peil toegestaan tussen een vastgesteld aan- en afvoerpeil.
HDSR	Partiële herziening beleidsnota peilbeheer	2015	Aparte beleidsregel voor hoogwatervoorzieningen: Beleidsnota hoogwatervoorzieningen.

Aantallen

	Totaal	Nieuwe aanvragen per jaar
Rijnland	Circa 250 onderbemalingen. Gemiddeld 16 ha groot. 5% van het totale beheersgebied.	Aantal verleende vergunningen in 2015: ruim 20.
AGV	Na eerste ronde van watergebiedsplannen zijn ze grotendeels in beeld.	Schatting: niet meer dan 2 onderbemalingen per jaar. Verwachting is dat er weinig behoefte meer is omdat lage percelen van oudsher al een onderbemaling hebben.
Delfland	Ruim 600 niet gereguleerde peilafwijkingen bekend (hwvz én onderbemalingen), naar verwachting zijn het er nog meer.	Onbekend.
HHSK	Ruim 200 vergund, waarvan circa 20 onderbemalingen. Daarnaast naar verwachting ruim 400 nog niet vergunde hwvz (veelal langs primair en secundaire keringen).	Zeer weinig
HHNK	Naar schatting 2000 (exclusief gestuwde gebieden in de duinen)	Tientallen per jaar, ook in veenweidegebied groeit het aantal nog. Dilemma is hoe aantal nieuwe aanvragen geremd kan worden.
HDSR	Niet bekend. Afgelopen jaren flink afgenomen. Waar mogelijk en nodig zijn onderbemalingen samengevoegd tot vakbemalingen (beheer hoogheemraadschap)	Onbekend.

Onderbemalingen

	Nieuwe aanvraag, voorwaarden	Bestaande onderbemalingen	Onderbemalen drainage
Rijnland	Afwijking maaiveldhoogte (afhankelijk van grondsoort) Of aantonen onevenredig nadeel		Valt niet onder peilafwijkingenbeleid (maar onder beleid voor grondwateronttrekkingen)
AGV	Afwijking maaiveldhoogte > 10cm Minimaal 8ha Totale opp. onderbemalingen max. 10% van peilvak		
Delfland	Afwijking maaiveldhoogte > 10 cm (NUP)	Knelpunten worden opgepakt tijdens de herziening van het peilbesluit	
HHSK	Behoudens hoge uitzonderingen niet toegestaan. Vanuit vergunningverlening en handhaving is er sterk behoefte aan een afwegingskader (ook t.b.v. diepteschouw).	Worden vergund bij herziening peilbesluit	Valt niet onder peilafwijkingenbeleid
HHNK	Aantonen noodzaak en het niet optreden van negatieve effecten	Aantonen noodzaak en het niet optreden van negatieve effecten	Valt onder peilafwijkingenbeleid, maximale drooglegging in de onderbemaling hangt af van aanwezigheid (wel/niet) van onderbemalen drainage
HDSR	Afwijking maaiveldhoogte > 10cm		N.v.t.

Hoogwatervoorzieningen

	Bebouwing	Natuur	Overig
Rijnland	Valt of gaat zo veel mogelijk vallen onder uitvoeringregel 17 (opnemen op de kaart waar hoogwatervoorziening is toegestaan zonder vergunning)	Maatwerk	
AGV	Algemene regels op polderniveau in apart besluit bij het peilbesluit t.b.v. het vergunnen van bestaande hwwz. Voor nieuwe hwwz moet een vergunning worden aangevraagd.	Discussie of meer regulering gewenst is vanwege negatieve effecten op de waterkwaliteit. Langdurig plasdras zetten van percelen past niet binnen het huidige beleid.	Teensloten langs waterkeringen in sommige polders vanwege waterveiligheid liever in eigen beheer (peilvak). Deze zijn nu vaak nog een hwwz vanwege het kleine oppervlak. Pilot handhaving Aetsveld-west op in- en aflaatkunstwerken hwwz i.v.m. het uitgebreide handelingsperspectief KRW-overig water voor deze polder (WBP).
Delfland	In stedelijk gebied soms hele wijken in een peilafwijking	Meestal zo groot dat het peilgebieden zijn, desondanks bedient de terreinbeheerder het kunstwerk soms	
HHSK	Bestaande worden bij herziening peilbesluit allemaal tegelijk vergund	Natuurfunctie door omvang meestal een peilvak. Voor kleine gebieden is voor een peilafwijking maatwerk mogelijk	Getrapte gestuwde gebieden t.b.v. specifieke teelten vormen een dilemma (afname waterberging)
HHNK	Aantonen noodzaak en het niet optreden van negatieve effecten	Aantonen noodzaak en het niet optreden van negatieve effecten	Aantonen noodzaak en het niet optreden van negatieve effecten
HDSR	Aparte beleidsregel voor hoogwatervoorzieningen	Voor natuur loopt in de praktijk de status van peilvak of hoogwatervoorziening wel eens door elkaar	Voor peilopzet t.b.v. nachtvorstschadebestrijding in de fruitteelt zijn aparte regels

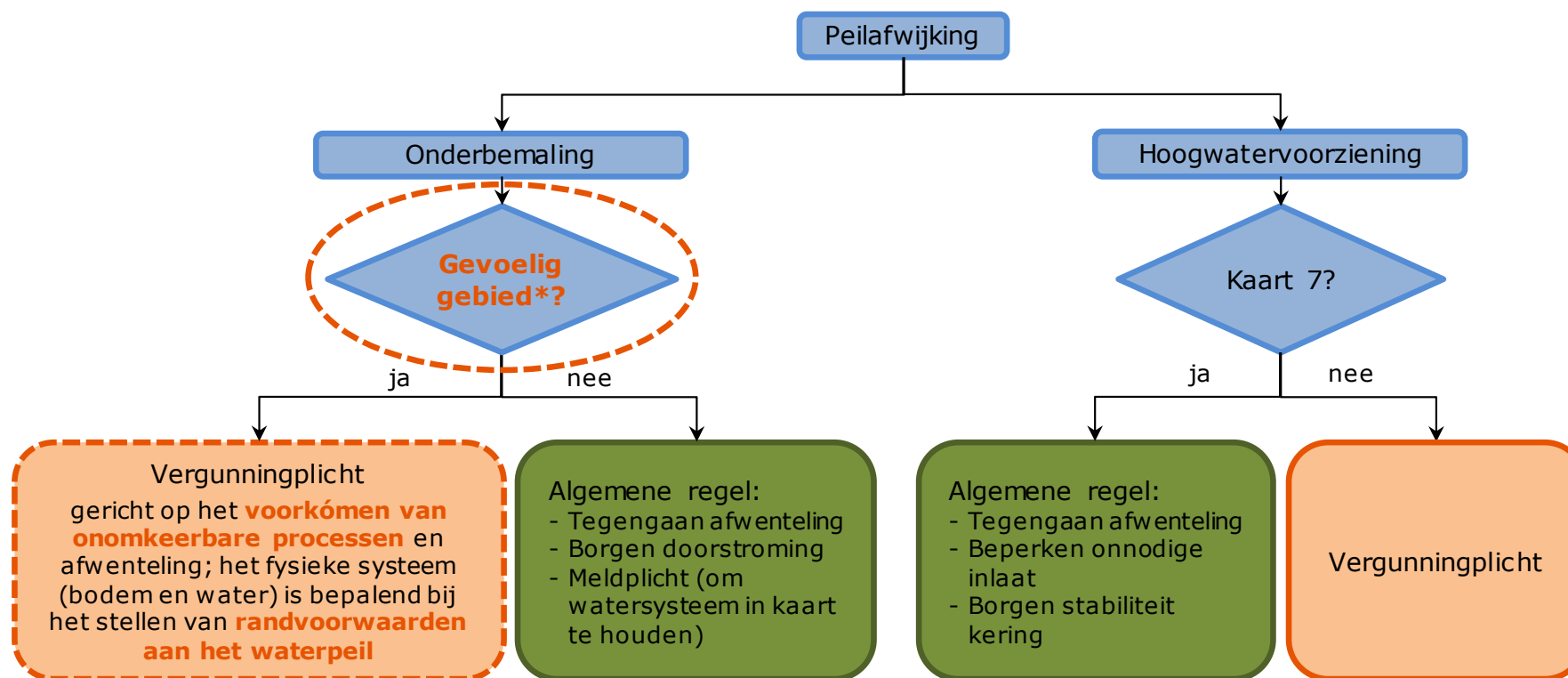
Vergunning en handhaving

	Houdbaarheid vergunning	Voorwaarden in vergunning	Overige aspecten vergunningen	Handhaving onderbemalingen
Rijnland	onbepaalde tijd			Lage prioriteit. Door ontbreken peilregistratie en (minimum peil in de) vergunning moeilijk handhaafbaar.
AGV	wordt ingetrokken bij nieuw peilbesluit	Bij nieuwe vergunningen wordt een minimum peil (drooglegging max gelijk aan drooglegging omliggende gebied) en maximale pompcapaciteit vastgelegd in de vergunning		Lage prioriteit. Inventarisatie en advies over 'bestaansrecht' binnen watergebiedsplan.
Delfland	onbepaalde tijd	Voorwaarden aan het peil worden opgenomen in de vergunning voor een afwijkend peil.	Voorwaarden aan kunstwerken worden opgenomen in een Keurvergunning.	Geen handhaving. Vanwege lage risico en de achterstand in het vergunnen van bestaande onderbemalingen.
HHSK	wordt ingetrokken bij nieuw peilbesluit	Maximale capaciteit particuliere pompen: 2 mm/dag minder dan het poldergemaal Voor bestaande onderbemalingen drooglegging maximaal gelijk aan omliggende gebied		Geen handhaving. Niet haalbaar vanwege ontbreken van vergunningen (m.n. voor hwwz is er een grote achterstand).
HHNK	onbepaalde tijd	Voorwaarden mbt maalstops of terugloopvoorzieningen in vergunning. Pompcapaciteit maximaal 80% van de capaciteit van het poldergemaal (richtlijn poldergemaal 8m ³ /min/100ha). 'Overgangsregeling' voor waterpeil bestaande onderbemaling in veenweidegebieden: Drooglegging groter dan 70 cm: max 70 cm Drooglegging tussen 60 en 70 cm: max 60 cm Drooglegging kleiner dan 60 cm: mag blijven wat het is	Nadat alle peilbesluiten voor het beheergebied zijn vastgesteld start een traject om bestaande onderbemalingen van een nieuwe vergunning te voorzien.	Bij vergunde onderbemalingen wordt gehandhaafd op minimale peilen. Binnen de onderbemaling is altijd voorzien in een monitoringspunt: peilschaal of andere referentie.
HDSR	wordt ingetrokken bij nieuw peilbesluit	Vergunning stelt beperking aan pompcapaciteit en drooglegging (te handhaven peil).	Procedure: HDSR stelt een conceptvergunning op welke de aanvrager alleen maar hoeft te ondertekenen.	Lage prioriteit. Grootste inzet van personele capaciteit op dit dossier ligt bij vergunningverlening. In de praktijk ontbreekt peilregistratie (volgens beleid is eigenaar hiertoe verplicht).

Wat valt op?

Rijnland		
AGV		
Delfland	Het toetsmoment voor wat een 'nieuwe' onderbemaling is, is de vaststellingsdatum van het meest recente peilbesluit.	Delfland zoekt naar een oplossing voor een juridische tegenstrijdigheid in het instrumentarium die er is volgens het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law: Als een afwijkend peil wordt toegestaan (met een vergunning of algemene regel) ontslaat dit het waterschap niet van de verplichting om het peilbesluit na te leven. In een gebied met een vergunning voor een afwijkend peil moet dus zowel het peil uit het peilbesluit als het peil uit de vergunning worden gehandhaafd. Delfland gaat er vanuit dat hier in de Omgevingswet een oplossing voor komt.
HHSK	Geen nieuwe onderbemalingen toegestaan.	
HHNK	Beleid is gedifferentieerd per gebied: zandgronden, veenweide en overig.	Bollen op zand: drooglegging max 80 cm, tenzij noodzaak aangetoond wordt dat een grotere drooglegging nodig is. Veenweide: drooglegging maximaal 40 cm o.b.v. gemiddelde maaiveldhoogte (belangrijkste reden voor voldoende drooglegging: leverbot). Wanneer een eigenaar onderwaterdrainage aanlegt, kan hij een vergunning krijgen voor een grotere drooglegging, in de winterperiode deze is maximaal 60 cm.
HDSR		

Bijlage 2. Voorzet op hoofdlijnen voor uitwerking van differentiatie peilafwijkingen beleid op basis van gebiedskenmerken



* Is (op basis van een in overleg met stakeholders te ontwikkelen kaart) sprake van een risico op bodemdaling, opbarsten en/ of brakke kwel?

Het advies voor wijziging betreft de rood omstippelde onderdelen in het stroomschema. Geadviseerd wordt om bij een beleidswijziging:

- Onderscheid te maken tussen gevoelige en niet gevoelige gebieden. Dit is in het huidige beleid voor onderbemalingen niet het geval.
- Het fysieke systeem richtinggevend te laten zijn voor de randvoorwaarden aan het te voeren waterpeil in de onderbemaling (vergunningseisen). Ten opzichte van het huidige beleid betreft dit een aanscherping.

De criteria voor het toetsen van een aanvraag (afwegingsgronden van onevenredig nadeel) voor een (nieuwe) onderbemaling blijven vergelijkbaar met de huidige situatie, maar met name bij de eisen in de vergunning omtrent drooglegging zal het voorkómen van onomkeerbare gevolgen sterk worden meegewogen.