



Nota Peilbeheer 2019

Voorwoord

Het waterschap is verantwoordelijk voor een zorgvuldig beheer van het waterpeil in het gebied van Amstel, Gooi en Vecht. Een zorgvuldig peilbeheer moet ervoor zorgen dat iedereen droge voeten houdt, maar dat het land ook niet verdroogt en de houten palen onder huizen in goede conditie blijven. Om dit te regelen is een zorgvuldige afweging van belangen noodzakelijk. De een wil nu eenmaal wat meer en de ander liever wat minder water. Om de verschillende belangen goed af te kunnen wegen stelt het waterschap een Nota Peilbeheer op.

De vorige Nota Peilbeheer dateert uit 2010 en voldeed in de afgelopen jaren eigenlijk heel goed. Toch is er een aantal redenen om de Peilnota op dit moment te actualiseren. Verreweg de belangrijkste reden is wel de aandacht die er de afgelopen jaren is ontstaan op het gevaar van bodemdaling.

Bodemdaling in veenweidegebied leidt tot tal van problemen. Waterbeheer in de diepe gebieden wordt complexer en kostbaarder. Tevens leidt de afbraak van veen tot forse uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen. Steeds duidelijker is dat een peilbeheer waarbij de bodemdaling automatisch wordt gevolgd door peilverlaging op termijn niet meer houdbaar is. Dit leidt tot een carrousel van bodemdaling>peilverlaging>bodemdaling>etc, etc.

In het licht van zeespiegelrijzing, beperking van uitstoot van broeikasgassen en leefbaarheid is het tegengaan van bodemdaling een speerpunt geworden van algemeen landelijk en regionaal beleid voor klimaat- en waterbeheer. Met goed peilbeheer kan waterschap Amstel, Gooi en Vecht haar bijdrage leveren aan de aanpak van deze maatschappelijke opgave. De afspraken over bodemdaling in deze Nota Peilbeheer staat direct in relatie tot de strategie Bodemdaling die tegelijk met de Nota Peilbeheer is opgesteld. In deze strategie wordt aangegeven hoe het waterschap samen met gebiedspartners de komende jaren om wil gaan met bodemdaling. Deze visie is "zelfbindend". De ambities en inzet die we vastleggen leggen geen juridische verplichtingen op aan derden. Tegelijkertijd is het aanpakken van bodemdaling een gedeelde verantwoordelijkheid. Bodemdaling kan alleen succesvol worden bestreden als alle bestuurlijke partners en betrokkenen hun bijdrage leveren.

De onzekerheid over het peilbeheer op langere termijn maakt het voor ondernemers moeilijk besluiten te nemen over maatregelen en aanpassingen die kunnen helpen bodemdaling effectief te beperken. Er is nu momentum om de, al langer bestaande en breed gedragen wens om bodemdaling af te remmen en te vertalen in concrete voorstellen en maatregelen. Dit is voor het eerst en betekent een trendbreuk. Voorwaarde is dat waterschap Amstel, Gooi en Vechtstreek in de nota Peilbeheer een lange termijn perspectief biedt, dat grondgebruikers duidelijkheid geeft hoe bij peilbeheer en watergebiedsplannen omgegaan zal worden met bodemdaling.

Het waterschap Amstel Gooi en Vecht zal de komende jaren actief met de andere bestuurlijke partners, zoals provincies en gemeenten blijven zoeken naar oplossingen voor bodemdaling, zodat ook zij hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en voldoende middelen beschikbaar stellen om dit maatschappelijke probleem aan te pakken. Op die manier ontstaat er voor de inwoners ook meer zekerheid en duidelijkheid om mee te kunnen werken aan de invulling en uitvoering van onze gezamenlijke taak.

Wiegert Dulfer, portefeuillehouder peilbeheer Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

1 Introductie

Deze nota bevat het kader van en voor het waterschapsbestuur om peilbesluiten te nemen. De nota geeft inzicht in de manier waarop beleid en regelgeving van hogere overheden door het waterschap worden vertaald naar een praktisch uitvoerbaar peilbesluit in het beheergebied.

Een peilbesluit is het resultaat van een afweging van verschillende belangen. Deze nota laat zien op welke wijze deze afweging plaatsvindt.



De medewerkers van het waterschap die actief betrokken zijn bij het peilbeheer gebruiken deze nota bij het voorbereiden van peilbesluiten. Verder wordt de nota ook gebruikt bij de uitvoering (het instellen van peilen) en het handhaven (het in standhouden van peilen). De regels voor Peilafwijkingen (zoals onderbemalingen en hoogwater-voorzieningen) zijn niet opgenomen in deze nota, maar staan in de Keur.

De volgende wijzigingen (ten opzichte van de vorige nota) zijn in de nota opgenomen:

Afremmen bodemdaling

Voor de problematiek van bodemdaling in veenweidegebied wordt de reeds uitgesproken ambitie om deze af te remmen verder geconcretiseerd. Gestreefd wordt naar gebiedsgerichte maatregelen om bodemdaling af te remmen. Waar dit niet lukt wordt in peilbesluiten vanaf 2030 nog maar 75% van de bodemdaling gevolgd door het peil.

De in deze nota opgenomen norm van 75% geldt vanaf 2030, waarbij het faciliteren van het actuele grondgebruik het uitgangspunt blijft. Met gebiedspartners worden in de komende tien jaar in gebiedsprocessen afspraken gemaakt over de mate waarin en de wijze waarop de remming van de bodemdaling in dat specifieke gebied uitgewerkt kan worden.

In sommige gebieden zal die ambitie technisch of financieel niet altijd mogelijk zijn, daar wordt rekening mee gehouden.

Criteria voor actualisatie peilbesluiten

Tot 1 januari 2017 was het op basis van Waterverordening Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017 verplicht om peilbesluiten eens in de 10 jaar te herzien. Deze verplichting is komen te vervallen. In de nota zijn nu criteria opgenomen voor de actualisatie van peilbesluiten.

Werkwijze bepalen grondgebruik

In de nota is een werkwijze beschreven om het grondgebruik te kunnen bepalen. Dit omdat in het Waterbeheerplan Amstel, Gooi en Vecht 2016 – 2021 is - zoals in vorige versies wel het geval was - geen functiekaart meer is opgenomen.

Overige actualisaties

In de Waterverordening Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017 is ook een aantal andere wijzigingen opgenomen, zoals het vervallen van de verplichting tot het opnemen in het waterbeheerplan van het Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregiem (GGOR) en een enkele wijziging (aanvulling) bij de normen tegen wateroverlast. Deze zijn in de geactualiseerde nota verwerkt.

Waar dat verder noodzakelijk was, zijn wijzigingen aangebracht die te maken hebben met de wettelijke kaders en plannen van andere overheden.

werkingsgebied

Het waterschap is krachtens de Waterverordening AGV 2017 verplicht tot het vaststellen van peilbesluiten voor de gebieden die op de kaart bij de verordening zijn aangegeven. De hoger gelegen vrij afwaterende gebieden, zoals Het Gooi, zijn vrijgesteld van de verplichting om een peilbesluit op te stellen. In bijlage één wordt het werkingsgebied beschreven.

2 Peilbesluiten

2.1 Wat is een peilbesluit

Een peilbesluit is een besluit in de zin van de algemene wet bestuursrecht.

Een peilbesluit moet (tevens) voldoen aan de voorschriften in artikel 5.2 van de Waterwet en in Titel 4.2 van de Waterverordening AGV 2017.

Peilbesluiten hebben een belangrijke functie in het in standhouden van de woonbaarheid van Nederland (artikel 21 Grondwet), met name van onder de zeespiegel gelegen delen van het land. Peilbesluiten hebben dus een maatschappelijke functie, en waterschappen hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid bij het vaststellen en uitvoeren van daarvan.

Een peilbesluit bevat:

- de waterstanden of de bandbreedte van fluctuatie, die het waterschap gedurende de daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk zal handhaven onder reguliere omstandigheden;
- o in een tabel worden per peilgebied de waterpeilen aangegeven en per waterpeil de periode van handhaving door het waterschap;



o aan elk peil is een standaardbeheermarge verbonden van plus of min 5 cm. Een beheermarge is geen flexibel peil, maar vloeit voort uit eventuele meetonzekerheden, verhang in een peilgebied en tijdelijke fluctuaties vanwege neerslag. In sommige gebieden kan een ruimere marge worden gehanteerd, mits de rechtszekerheid niet in het geding komt.

- een kaart met de begrenzing van het gebied waarop het peilbesluit betrekking heeft.

o de kaart bevat de ligging van de peilgebieden, peilschalen en van toegestane particuliere peilafwijkingen.

Het peilbesluit gaat vergezeld van een toelichting waarin tenminste zijn opgenomen:

- de afwegingen die aan het peilbesluit ten grondslag liggen;
- het beoogde effect van het peilbesluit;
- de uitkomsten van de verrichte onderzoeken,
- een beschrijving van het actuele grondgebruik;
- een omschrijving van de wijziging van de waterpeilen ten opzichte van de bestaande situatie;
- een omschrijving van de gevolgen van de wijziging van de waterpeilen voor de diverse belangen,
- de noodzakelijk maatregelen in het watersysteem om het peil te kunnen instellen en handhaven.

Een peilbesluit geeft uitvoering aan de Waterwet en is gericht op de doelstellingen van waterbeheer in artikel 2.1 van de Waterwet:

a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met

b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en

c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Het waterschap is in beginsel aansprakelijk voor schade als gevolg van het niet handhaven van het in het peilbesluit vastgestelde waterpeil onder normale waterhuishoudkundige omstandigheden. Buitengewone omstandigheden vallen buiten de reikwijdte van het normaal beheer en van deze nota.

Om een nieuw peil in te stellen en te handhaven kunnen maatregelen nodig zijn. Deze nemen we op in een waterinrichtingsplan. Het waterinrichtingsplan is een projectplan in de zin van artikel 5.4 van de Waterwet.

Een uitgebreider plan is een watergebiedsplan. In een watergebiedsplan besteden we naast waterpeilen ook aandacht aan maatregelen gericht op het verbeteren van de waterberging of de waterkwaliteitsdoelstellingen.

De doelstellingen van waterbeheer zijn uitgewerkt in regelgeving en beleid van het Rijk, de provincies en het waterschap zelf, in het bijzonder het waterbeheerplan van het waterschap.

Zoals gezegd is een peilbesluit een besluit in de zin van de algemene wet bestuursrecht. Dit brengt met zich mee dat het waterschap de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (onderzoeksplicht) en dat het waterschap de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen tegen elkaar afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit (zorgvuldige afweging).

Wettelijk beschermde belangen buiten het domein van het waterbeheer kunnen specifieke eisen stellen aan de onderzoekingen en afwegingen van het waterschap bij het vaststellen van een peilbesluit. Het kan dan gaan om aardkundige of archeologische waarden.

Verder kunnen maatschappelijke functies die water kan hebben relevant zijn bij de voorbereiding van een peilbesluit, zoals bijvoorbeeld vaarwater of besproeiing van agrarisch land.

Ook cultuurhistorische en landschappelijke aspecten kunnen een rol spelen. Verder dient met betrekking tot de waterhoeveelheid blijf gegeven te worden van een respectvolle en zorgvuldige omgang met dieren en hun leefomgeving.

Een peilbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het waterschap hecht grote waarde aan actieve ontsluiting van lokale gebiedskennis bij de voorbereiding van een peilbesluit.

De planning van de actualisatie van peilbesluiten wordt opgenomen in de jaarlijkse voortgangsrapportage aan de provincies.

2.2 Doelstellingen peilbesluiten

Het waterschap draagt er zorg voor dat peilbesluiten actueel zijn. Veranderingen in lokale omstandigheden of van grondgebruik kunnen aanleiding geven een peilbesluit geheel of gedeeltelijk te herzien.



Om te kunnen bepalen of en wanneer een peilbesluit herziening behoeft, worden hieronder criteria uitgewerkt aan de hand van doelstellingen voor peilbesluiten. De doelstellingen beogen het bestaande beleid samen te vatten.

In de motivering bij het peilbesluit wordt ingegaan op deze doelstellingen voor actuele peilbesluiten. De doelstellingen zijn in deze nota verder uitgewerkt.

Actuele peilbesluiten zijn:

1. Afgestemd op het grondgebruik en belangen;
2. Klimaatbestendig en waterrobuust;
3. Afgestemd op de doelstellingen in het waterbeheerplan van het waterschap;
4. Handhaafbaar in termen van doelmatigheid en kosteneffectiviteit.

3 Wanneer actualiseren we een peilbesluit?

3.1 Algemeen

In de nieuwe opzet worden peilbesluiten herzien als en waar dat nodig is. In elk geval wordt elk peilbesluit na maximaal 20 jaar herzien.

Herziening kan in de praktijk betekenen dat het gehele peilbesluit (voor het desbetreffende gebied) integraal wordt gezien, maar ook dat slechts het peilbesluit voor een deel van een gebied wordt heroverwogen.

Het waterschap voert een toets uit op de actualiteit van peilbesluiten aan de hand van criteria die hieronder zijn uitgewerkt. Criteria zijn bijvoorbeeld (een komende) wijziging van het grondgebruik, bodemdaling of verzoeken of meldingen van belanghebbenden in het gebied.

Aan de hand van de toetsing wordt bepaald of een peilbesluit nog actueel is. Als dat niet meer het geval is wordt bekeken of een gehele of gedeeltelijke herziening wenselijk is. Vervolgens zal een prioritering worden vastgesteld voor het herzien van de betreffende peilbesluiten. Daarbij zal ook worden aangegeven of er in principe sprake zal zijn van een integraal gebiedsproces, of van een peilherziening met een beperktere reikwijdte.

Dit overzicht en de bijbehorende prioritering zullen jaarlijks door het Dagelijks Bestuur worden vastgesteld, en resulteren in het in voorbereiding nemen van peilbesluiten. Het vervolgens vaststellen van de peilbesluiten is een bevoegdheid van het algemeen bestuur van het waterschap.

Bij de uitgebreide variant voor het in voorbereiding nemen van een peilbesluit wordt het watersysteem binnen een plangebied (geheel of gedeeltelijk) onder de loep genomen. Dat begint met een uitgebreide inventarisatie van het watersysteem, inclusief bestaande klachten en knelpunten, waarna een watersysteemanalyse volgt. Het resultaat van deze watersysteem-analyse wordt met inwoners en belanghebbende organisaties gecommuniceerd en daarop worden oplossingen bedacht en geanalyseerd (in hoeverre worden daarmee alle problemen opgelost, welke bijstellingen zijn nodig). Uiteindelijk resulteert dit proces in peilbesluiten (en inrichtingsmaatregelen) voor het plangebied in het integraal watergebiedsplan.

In een beperkter proces wordt niet een geheel gebied herzien. Toch zullen in beginsel dezelfde aspecten worden doorlopen (analyse, proces met belanghebbenden, maatregelen, enz). Het eindresultaat kan in dit geval ook een relatief eenvoudig overzicht van peilen zijn (zonder nadere inrichtingsmaatregelen).

3.2 Criteria voor actualisering

Om te toetsen of het peilbesluit nog voldoende bijdraagt aan het behalen van watersysteemdelen en het faciliteren van het grondgebruik worden onderstaande criteria gehanteerd.

Een actueel peilbesluit is een besluit dat voldoet aan de doelstellingen die hierboven (2.2) staan weergegeven.

In de Waterverordening Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017 wordt een actueel peilbesluit gedefinieerd als een peilbesluit dat is afgestemd op de aanwezige functies en belangen in het gebied. In de toelichting bij deze Waterverordening worden als mogelijke redenen voor actualisatie genoemd:

- A. Een structurele wijziging in grondgebruik, bestemmingsplan
- B. Bodemdaling (met name veenbodem).
- C. Verandering van de belangenafweging, mede op verzoek van bewoners.
- D. Verandering in het (technisch) beheer met gevolgen voor het watersysteem.



Het moet daarbij gaan om een substantiële wijziging van omstandigheden. Geringe wijzigingen (bagatellen) met beperkte waterhuishoudkundige afwegingen kunnen worden meegenomen in een periodieke 'veegronde'.

Verder moet het gaan om een wijziging die gewenst is vanuit de doelstellingen van waterbeheer (art. 2.1 Waterwet).

Peilaanpassingen van zuiver particulier belang worden geregeld door een watervergunning of een vrijstelling, volgens de regels voor peilafwijkingen in de Keur. Kosten en aanleg van zo'n voorziening zijn voor de particulier.

De mogelijke redenen tot actualisatie van een peilbesluit worden hieronder verder geconcretiseerd. Deze zullen worden gebruikt om te komen tot een gemotiveerde prioritering in een jaarprogramma.

Ondergrens:

Elk peilbesluit wordt tenminste eens in de 20 jaar herzien.

A Een structurele wijziging grondgebruik, bestemmingsplan:

Peilbesluiten zijn gericht op het faciliteren van het feitelijke (toegestane) grondgebruik. Voorafgaand aan een structurele wijziging in grondgebruik, bestemmingsplan of natuurdoeltype overlegt de initiatiefnemer met het waterschap. In dat (voor)overleg stemmen we grondgebruik (of natuurdoeltype), waterpeilen en benodigde (water)inrichting op elkaar af. Dit kan leiden tot (gedeeltelijke) aanpassing van het peilbesluit gekoppeld aan de realisatie van de wijziging van het grondgebruik.

B Bodemdaling (met name veenbodem):

Een sterke afname van de drooglegging kan een indicator zijn om een hogere prioriteit voor heroverweging toe te kennen. Dit betekent dat een gebied door daling van de bodem steeds natter wordt. Onder sterke afname van de drooglegging kan worden verstaan dat van meer dan 20% of 10 ha van het landoppervlak van een peilgebied de drooglegging ten opzichte van het vastgestelde peil met meer dan 15% is afgenomen.

Het tempo van de bodemdaling is te betrekken bij de programmering van actualisering van peilbesluiten. In gebieden met een historisch sterke bodemdaling zal vaker een nieuw peilbesluit nodig zijn.

Ten behoeve van de prioritering kunnen de volgende categorieën van (tempo van) (gewogen gemiddelde van) bodemdaling worden onderscheiden in een afvoergebied:

- 0 tot 0.3 cm/ jaar
- 0.3 tot 0.6 cm/jaar
- meer dan 0.6 cm/jaar

Beide prioriteringsargumenten gelden niet voor natuurgebieden.

C Verandering van de belangenafweging, mede op verzoek van bewoners:

Belanghebbenden kunnen een verzoek tot herziening indienen. Het waterschap beoordeelt dit verzoek en bepaalt of er wel of niet een onderzoek wordt verricht. Een verzoek zal altijd onderbouwd moeten worden. Er is alleen aanleiding om tot een onderzoek te besluiten als het verzoek 'nieuwe feiten' bevat. Dat zijn feiten die niet reeds aanwezig waren bij het vaststellen van het vigerende peilbesluit en die toen dus niet zijn meegewogen in het besluit. Van de nieuwe feiten moet aannemelijk zijn dat ze kunnen leiden tot aanpassing van het peil(regime). Een verzoek kan worden getoetst aan de criteria genoemd onder A, B en D. De beantwoording van het verzoek is geen besluit en dus niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

D Belang AGV (halen watersysteendoelen, energiegebruik, efficiënt peilbeheer):

1 In KRW-waterlichamen of KRW-overige wateren worden vanwege het waterpeil(regime) de op waterkwaliteit gerichte AGV-doelstellingen niet gehaald.

2 Met een ander peil(regime) is per afvoergebied een (kosten)besparing op energie van > 25% te bereiken; voorwaarde is dat met het andere peil(regime) het grondgebruik niet wordt beïnvloed en dat watersysteendoelen niet negatief worden beïnvloed.

3 In het dagelijks beheer is het vastgestelde peil moeilijk handhaafbaar (het gaat dan met name als de in het peilbesluit opgenomen beheermarge niet is te handhaven).

4 Vanwege het peilbesluit kan bij hevige of langdurige neerslag niet aan normen voor wateroverlast en water aan- en -afvoer worden voldaan.



- 5 Aanpassing van het (soort) waterpeil kan leiden tot een verbetering van de waterkwaliteit.
6 Er is sprake van ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijkheden bieden om AGV-doelstellingen en ambities (uit het dan geldende waterbeheerplan of waterprogramma) te realiseren.

E Overige criteria:

Beleid dat betrekking heeft op de belangen die worden betrokken in de belangenafweging is gewijzigd¹. Er is alleen aanleiding om te onderzoeken of het peilbesluit nog actueel is, wanneer aannemelijk is dat de beleidswijziging in een nieuwe afweging van belangen ook tot een ander peil kan leiden. Voornoemde criteria zijn hanteerbaar (SMART geformuleerd) en beperkt voor wat betreft de aanleiding tot actualisatie. Er kunnen altijd situaties zijn die niet voorzien zijn en die aanleiding kunnen zijn voor actualisatie. Dat zal dan onderzocht moeten worden.

4 Afwegingskader

Vaststelling van het juiste peil is het resultaat van een zorgvuldige afweging van alle bij de waterhuishouding betrokken belangen en van de wijze van grondgebruik.

Er zijn vier doelstellingen voor peilbeheer geformuleerd:

De peilkeuze dient te zijn:

Afgestemd op het grondgebruik
Klimaatbestendig en waterrobuust
Afgestemd op de doelstellingen van het waterbeheerplan
Doelmatig en kosteneffectief

De doelstellingen ondersteunen de keuze van het waterpeil en de tijdsgebonden variatie erin. Specifieke maatregelen zoals flexibel peilbeheer etc. zijn niet direct te verbinden aan één doelstelling. De verschillende soorten maatregelen en hun effecten zijn opgenomen in bijlage 4 bij deze nota.

Het peilbeheer in de bemalingsgebieden richt zich mede op het oppervlaktewaterpeil en is bedoeld om de voor het gebruik en de bestemming van het land (gewenste grondwaterstand) zo goed mogelijk te benaderen.

Het peilbeheer in de boezem is gericht op het voorkomen van wateroverlast, het in standhouden van de keringen, de reguliere water aan- en afvoer naar en van bemalingsgebieden en het gebruik als de vaarweg.

4.1 Doelstelling 1: Peilkeuze afgestemd op het actueel grondgebruik

Vanuit de taakstelling en de jurisprudentie is peilbeheer erop gericht om de aanwezige vormen van grondgebruik te faciliteren.

Het gaat daarbij over een optimaal waterpeil onder normale omstandigheden en over een op de actuele situatie afgestemd peil.

4.1.1 Een optimaal waterpeil onder normale omstandigheden

Het beheren van het waterpeil onder normale omstandigheden is een van de kerntaken van het waterschap.

In tijden van waterschaarste vinden (tijdelijk) andere afwegingen plaats. De prioritering wordt dan bepaald door de zogenaamde Verdringsreeks Amstelland en die voor Noord-Nederland (zie bijlage 4). Bij wateroverlast gelden normen die door de provincies zijn opgesteld (zie ook bijlage 4).

Het peilbeheer richt zich op een optimaal waterregime voor het aanwezige grondgebruik, waarbij zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met (eventuele) verschillende vormen van grondgebruik. Daarbij moet uiteraard ook rekening worden gehouden met gemeentelijke, provinciale en rijksregels, -kaders, -visies en -plannen. Ook kunnen maatschappelijke belangen, waterbeheerbelangen en toekomstbestendig waterbeheer (robuust waterbeheer en kosten waterbeheer) meespelen in de afweging.

Bepalen grondgebruik

Bij het faciliteren van bestemmingen/functies is het feitelijk grondgebruik leidend voor de peilkeuze, mits dit niet in strijd is met het bestemmingsplan².

In het verleden werd het grondgebruik bepaald aan de hand van een "functiekaart". Provincies maken geen streekplannen en dus ook geen bijbehorende functiekaarten meer. Bestemmingsplannen alleen geven onvoldoende duidelijkheid. Daarom is hiervoor een nieuwe werkwijze ontwikkeld. Deze is in een

1) Bijvoorbeeld de normering voor wateroverlast uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW).

2) Met de komst van de Omgevingswet (2019) wordt dit een omgevingsplan.



protocol vastgelegd (bijlage 3). Er wordt gekeken naar het huidige grondgebruik uitgaande van de actueelste LGN (Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland). Momenteel is dat de LGN7.

(Combinaties van) grondgebruik

In een vlak peilgebied, met één type grondgebruik en een eenduidig bodemtype is het redelijk eenvoudig om met de GGOR systematiek een optimaal peil af te leiden. Vaak zijn er echter meerdere (hoofd/neven) vormen van grondgebruik en/of zijn er verschillende bodemtypes binnen een peilgebied die ieder een ander peil verlangen.

Het voor het peilbeheer meest relevante grondgebruik is leidend voor de peilkeuze. Aan bijzondere belangen (bijv. bebouwing of waterkeringen) wordt zoveel mogelijk tegemoet gekomen door het treffen of toestaan van passende maatregelen.

Verschuiven van vormen van grondgebruik van aangrenzende peilgebieden kunnen tot verschillen in peilen leiden. Dat zou tot wijziging kunnen leiden van bijvoorbeeld hoger gelegen natuurgebieden. In dat geval is het realiseren van een tussenpeil een mogelijkheid. Maar dat zal afgestemd moeten worden met provincie en gemeente, om een wijziging van de bestemming te bewerkstelligen.

Deze situatie kan ook een overgangsfase zijn, waarbij bijvoorbeeld deels in de tijd een transitie van landbouw naar natuur plaatsvindt. In dat geval houden we rekening met de bestaande en de toekomstige situatie.

Als de meeste grond landbouw is, dan stellen we daar het peil voor in en maken we een afwijkend (flexibel) peil mogelijk voor de natuur (hoogwatervoorziening).

Andersom (meer natuur dan landbouw) kunnen we een flexibel peil instellen voor natuur met een onderbemaling voor de landbouw. Het punt is dan wel (in beide gevallen) om een goede overgangzone af te stemmen, met de mogelijkheid van compensatie.

GGOR

De systematiek van GGOR (Gewenst Grondwater- en Oppervlaktewater Regime) is een hulpmiddel voor het bepalen van het peil. Dit betekent vooral dat we bij het bepalen van het oppervlaktewater peil rekening houden met het grondwaterpeil. Het is (tegenwoordig) niet verplicht de GGOR toe te passen. In de praktijk worden de hoofdlijnen van deze systematiek nog steeds gebruikt.

Per peilgebied wordt een samenvatting gemaakt van de wensen vanuit het gebied en van het relevante beleid vanuit de diverse , voor de vormen van grondgebruik, waterkwaliteit, archeologie enzovoorts. Dit vatten we samen in een tabel en kaartmateriaal.

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

4.1.2 Actueel grondgebruik

De ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en het waterbeheer lopen niet altijd synchroon. De plannen op strategisch en operationeel niveau zijn daardoor niet volledig op elkaar afgestemd. Het nemen van een peilbesluit in een gebied waarvoor veel uiteenlopende plannen spelen kan dan een lastige opgave zijn. AGV richt zich op dat moment voor de peilkeuze alleen op voornemens voor gewijzigd grondgebruik als deze voldoende concreet is en bestuurlijk draagvlak heeft.

Landbouw en glastuinbouw

Het *peilbeheer* in gebieden met landgebruik "landbouw" is in beginsel afgestemd op meest voorkomende type grondgebruik.

In gebieden waar landbouw niet meer het dominante grondgebruik is, en er een maatschappelijke aanleiding is (vanuit bijvoorbeeld het halen van natuurwaarden, wateroverlast, verschillen in bodemdaling), kan op vrijwillige basis met betrokkenen een peil gekozen worden dat afwijkt van het optimale peil voor landbouw.

Bij het *peilbeheer* houdt AGV indien mogelijk rekening met weidevogels, maar de eisen van het onderliggende hoofd grondgebruik (doorgaans landbouw) zijn doorslaggevend. Weidevogels hebben meestal relatief hoge grondwaterstanden nodig, en hebben in het voorjaar baat bij plas-dras op de percelen, en/of tijdelijk verhoogde (sloot)peilen. Hieraan wordt meegewerkt, door tijdelijke peilafwijkingen toe te staan, mits dit niet tot verslechtering van de waterkwaliteit leidt. Voor sommige percelen zullen mitigerende maatregelen nodig zijn, om te voorkomen dat er teveel nutriënten uit de bodem in het oppervlaktewater komen.



In gebieden met glastuinbouw is het peil in beginsel afgestemd op het 'landbouwkundig' gebruik.

Tabel: Drooglegging hoofd grondgebruik agrarisch³ (bouwland of grasland).

Grondsoort	Grondgebruik	Maximale drooglegging (<i>mediaan</i>) in m
Veen	Bouwland ⁴ en grasland	0,60

In veengebied wordt de drooglegging niet vergroot ten opzichte van het huidige peilbesluit. Ambitie is bodemdaling niet meer geheel te volgen, en de drooglegging te verminderen.

Grondsoort	Grondgebruik	Indicatieve drooglegging (<i>mediaan</i>) in m
Klei	Bouwland	1,30
Klei	Grasland	0,90
Zand	Bouwland	0,90
Zand	Grasland	0,70

De drooglegging is het verschil tussen het oppervlaktewaterpeil en de gemiddelde maaiveldhoogte⁵ en geeft een beeld van hoe gevoelig het land is voor vochttekort en natschade. Globaal geldt een minimaal wenselijke drooglegging (30-40 cm) en een maximale wenselijke drooglegging van 130 cm. Bij deze bandbreedte wordt ook rekening gehouden met het bodemtype en kwel of wegzijging. Bij sterk uiteenlopende maaiveldhoogten wordt de drooglegging bepaald ten opzichte van de mediaan .

Natuur

In Natura 2000-gebieden wordt het waterpeil afgestemd op de instandhoudingdoelstellingen en wordt gestreefd naar het bewerkstelligen van de optimale hydrologische omstandigheden.

Bij de peilkeuze (voor welk type grondgebruik dan ook) dient te worden voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op natuurwaarden die beschermd worden in de Wet natuurbescherming. De wet onderscheidt in soortenbescherming (flora en fauna) en gebiedsbescherming Natura-2000 of Natuur Netwerk Nederland). Als een inbreuk niet kan worden voorkomen, moeten maatregelen worden genomen die de nadelige gevolgen van een project voorkomen of verminderen.

Natuur stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Om die reden is de grondwaterstroming en de kwaliteit van eventueel aanvoerwater van belang.

In aaneengesloten natuurgebieden zijn de ecologische doelen hoog en specifiek toegepast op het gewenste (natte) natuurdoeltype, en dus goed realiseerbaar. Voor snippers natuurgebied omringd door landbouw of stedelijk gebied zijn de in te stellen peilen mede afhankelijk van de beperkingen die de omgeving oplegt.

De eisen vanuit het huidige grondgebruik zijn richtinggevend voor het peilbeheer. Daarbij moet AGV rekening houden met toekomstige natuur. Dat betekent in ieder geval geen verdere achteruitgang van de natte natuurwaarden die er al zijn.

Bij het peilbeheer houden we rekening met ecologische verbindingzones, maar dit zal niet leidend zijn. Voorwaarde is wel dat de peilkeuze niet mag leiden tot extra verdroging van een ecologische verbindingzone.

Peilbeheer in reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden en verdrogingsgebieden

3) In bestemmingsplannen wordt geen onderscheid gemaakt tussen soorten grondgebruik voor de landbouw, tenzij ... (bijvoorbeeld indirect door middel van een verbod op scheuren van land). AGV kan gemeenten verzoeken om uitsluitend grasland als bestemming op te nemen.

4) Waaronder boom/fruitteelt.

5) Bij een 'hellend' maaiveld gaan we uit van de mediaan omdat deze waarde representatiever is voor de maaiveldhoogte in het peilgebied dan een gemiddelde.



In reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden die ten dele nog agrarisch worden gebruikt (eigendoms-situatie is richtinggevend) geldt als uitgangspunt dat landbouw en natuur gelijkwaardig, waar mogelijk naar rato van het betreffende oppervlak, worden meegenomen bij de bestuurlijke afweging ter bepaling van het peil. Daarbij is het uitdrukkelijk niet de bedoeling om bestaande snippers natuur te verdrogen dan wel bestaande snippers landbouw te vernatten.

Bestaand grondgebruik wordt gefaciliteerd, behoudens bij afspraken in het kader van een gewenste wijziging. Hier hoort ook bij hoe moet worden omgegaan met grond van natuurorganisaties in pacht bij landbouwers. Uitgangspunt is dat AGV doet wat de eigenaar van de grond wil. Als er natuurgrond is maar door pacht in agrarisch gebruik, is het afhankelijk van de eigenaar of peil omhoog gaat of niet, en is het de verantwoordelijkheid van de eigenaar om dit te communiceren en regelen met zijn/haar pachter.

Overige landgebruik en watergebruik

Het peilbeheer kan voor overig watergebruik en landgebruik ondersteunend zijn voor kwaliteitsdoelstellingen. Dat gebruik kan zijn voor:

- Drinkwaterwinning.
- Natuurplas.
- Recreatieplas met natuurwaarden.
- Zwemwater.
- Infiltratiegebieden (grondwater).

De algemene ambities voor dat gebruik liggen voornamelijk op het bereiken van op de waterkwaliteit gerichte doelstellingen. De hoogte en variatie van het peil is één maatregel om de gestelde waterkwaliteitsdoelen te bereiken. Wanneer er negatieve effecten van de voorgestelde peilen in en rondom het gebied zijn, wordt dit meegenomen in de afweging om een ander peil in te stellen.

Archeologie (cultuurhistorie) en landschappelijke inpassing

AGV heeft bij de peilkeuze en de maatregelen aandacht voor archeologische (cultuurhistorische) aspecten en ook recreatieve gebruiksmogelijkheden. Wettelijke verplichtingen (Verdrag van Valetta, Wet op de archeologische monumentenzorg) en hoever AGV hierin kan en wil gaan is uiteraard afhankelijk van de betekenis van de waarden. De provincie Noord-Holland en Utrecht vragen compensatie bij peilwijziging voor cultuurhistorie. De provincie Utrecht legt nadruk op beschermen van organisch archeologisch materiaal tegen oxidatie (als gevolg van verlaging van de grondwaterspiegel).

Bij het voorgaande werkt AGV samen met provincies, gemeenten, terreinbeheerders en belangenverenigingen. Bij de peilkeuze onderzoeken we of er in het gebied waardevolle elementen liggen die gevoelig zijn voor peilveranderingen. In dit geval zijn maatregelen nodig om cultuurhistorische waarden te beschermen.

Bebouwd gebied

Er is een onderscheid tussen bebouwd en overig gebied. Bij bebouwd gebied zal door ophoging met zand een min of meer onafhankelijke relatie met de grondwaterstand bestaan waardoor een peilbesluit bij stedelijke waterplannen veelal niet aan de orde is. Als stedelijk gebied deel uitmaakt van dezelfde waterhuishoudkundige eenheid als landelijk gebied (bijvoorbeeld in een polder), dan zal de vaststelling van het peil in de regel worden meegenomen in het peilbesluit van het landelijke gebied.

Het stedelijk gebied bestaat voornamelijk uit bebouwing, bedrijventerreinen, hoofdinfrastructuur en extensief en intensief gebruikte groengebieden.

Het *peilbeheer* is afgestemd op het beschermen van funderingen (voldoende hoge grondwaterstand dan wel het voorkomen van het opdrijven van kelders), kunstwerken, beschoeiingen en op het voorkomen van grondwateronderlast en -overlast (voor zover beïnvloedbaar met *peilbeheer*).

De belangen van bebouwing dienen uiteraard ook wanneer bebouwing niet het overwegend grondgebruik is bij de afwegingen in het peilbesluit te worden betrokken. Daarbij wordt onderzocht of bebouwing schade kan ondervinden van een eventuele peilverandering. Als uit onderzoek blijkt dat deze risico's aanwezig zijn, dienen de mogelijke gevolgen voor de bewoners te worden meegenomen in de afweging voor de peilkeuze.

Bij een peilverlaging als gevolg van bodemdaling hoeft dit niet, daar is het risico voor de eigenaar/bewoner.

In praktijk blijkt dat veel bebouwing, om funderingen te beschermen, een ander peil heeft dan het omliggende gebied. Er ontstaan vaak vele kleine peilgebieden, ofwel *peilafwijkingen*. De regels voor peilafwijkingen staan in de Keur.

In nieuwere wijken of te ontwikkelen wijken staan over het algemeen nieuwe huizen niet op houten funderingen en is er minder kwetsbaarheid voor peilveranderingen. Via de watertoets is de waterbeheerder in staat om vroegtijdig met gemeenten dan wel projectontwikkelaars een zo goed mogelijk functionerend watersysteem te ontwerpen. Bij *peilbeheer* kan dan gedacht worden aan *flexibel peilbeheer*



maar ook aan diverse andere zaken (bijvoorbeeld de aanvoerroute, mogelijkheid van circuleren, scheiden van sloten, water van schoon naar vuil laten stromen) die de waterkwaliteit op een hoger niveau kunnen brengen.

In grondwaterbeschermingsgebieden zoals de Bethunepolder wegen ook drinkwateraspecten mee.

4.2 Doelstelling 2: Klimaatbestendig en waterrobuust

Voor blijvende ondersteuning van de aanwezige of toekomstige vormen van grondgebruik is het belangrijk om rekening te houden met de te verwachten ontwikkelingen in en buiten het beheergebied. Het gaat dan bijvoorbeeld over bodemdaling en effecten van mogelijke klimaatontwikkelingen. De huidige klimaatscenario's geven aan dat er vooral meer extremen zullen optreden. De verwachting is dat er meer neerslag (per bui) zal vallen en dat het in de zomer droger en warmer wordt. De verwachte klimaatveranderingen hebben naar verhouding weinig effect op de peilkeuze, maar wel op het peilbeheer. Mogelijke gevolgen nemen we mee bij het opstellen van onze plannen. Zo kan in het maatregelpakket geanticipeerd worden op de gevolgen van waterschaarste met de verdringingsreeksen Amstelland en Noord-Nederland. De gevolgen van meer neerslag en het vergrote risico op wateroverlast nemen we mee in de toetsing op de NBW-normen voor regionale wateroverlast (dat kan betekenen dat er meer open water/berging wordt gerealiseerd).

4.2.1 Minimalisering bodemdaling

Om veengrond goed bruikbaar te maken wordt deze (al eeuwenlang) ontwaterd. Als gevolg daarvan oxideert het veen klinkt het in, en daalt de bodem. Door het dalen van het maaiveld/ bodem wordt de (veen)grond geleidelijk weer natter en vervolgens wordt opnieuw een lager peil vastgesteld, volgens het uitgangspunt peil volgt functie (of gebruik).

Bodemdaling door veenafbraak heeft negatieve effecten op het waterbeheer (waterkwaliteit, kosten waterbeheer, robuustheid waterbeheer) en heeft negatieve maatschappelijke effecten zoals uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen.

Bodemdaling heeft grote negatieve effecten zoals het verzakken van huizen, wegen en tuinen, en leidt daarmee tot hoge kosten.

In elk peilbesluit in bodemdalingsgevoelige gebieden wordt aandacht gegeven aan bodemdaling, waarbij gebiedsspecifieke kenmerken, de snelheid van de bodemdaling, de effecten op waterbeheer en maatschappelijke effecten zoals broeikasgasemissie in beeld worden gebracht.

Waar door bodemdaling problemen ontstaan voor een robuust watersysteem of waar grote negatieve effecten op de omgeving ontstaan, participeert AGV in gebiedsprocessen voorafgaand aan peilbesluiten om samen met gebiedspartijen te komen tot passende perspectieven en oplossingen om bodemdaling te remmen.

In deze gebiedsprocessen zullen veelal ruimtelijk regievoerende overheden de lead hebben vanwege de integrale problematiek in een polder waarin verschillende partijen eigen verantwoordelijkheden hebben. Hierbij zijn investeringsbeslissingen van derden en ruimtelijke ontwikkelingen minstens zo bepalend. Het waterschap participeert in deze gebiedsprocessen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het peilbeheer en vanuit zijn kennis- en adviesrol.

Vanwege de bodemdalingsproblematiek wordt in veenweidegebieden terughoudend omgegaan met het verlagen van het waterpeil. Voor veenweidegebieden is het uitgangspunt dat het waterpeil niet meer wordt verlaagd dan de opgetreden bodemdaling. Hierbij geldt als bovengrens een maximaal toegestane drooglegging van (gemiddeld) 0,60 m.

Verder is het raadzaam om te streven naar grote peilgebieden, naar zo min mogelijk peilafwijkingen zoals onderbemalingen - en naar maatregelen die peilverschillen niet vergroten of zelfs verkleinen. Als er een groot aantal peilgebieden is, ontstaan er grotere verschillen tussen hoge en lage gebieden binnen een polder. Dit is ook een aandachtspunt bij de pilots voor natte teelten.

Het inzicht dat de bodemdaling moet worden afgeremd is steeds wijder verspreid. Dat is goed, want om hierin echt resultaat te behalen is het ook nodig dat alle betrokken partijen meewerken.

Het waterschap kan en wil vanuit haar eigen verantwoordelijkheid een bijdrage leveren aan het verminderen van de bodemdaling.

Daarom wordt de volgende ambitie geformuleerd voor de bijdrage van het peilbeheer aan het verminderen van de bodemdaling:



Vanaf 2030 wordt de bodemdaling nog maar voor 75% gevolgd door een verlaging van het peil, waarbij het faciliteren van het actuele grondgebruik het uitgangspunt blijft⁶ . .

We willen bevorderen dat maatregelen worden getroffen om bodemdaling te verminderen, zoals bijvoorbeeld onderwaterdrainage, slim vasthouden van water of natte teelten. Er kan ook in een gebied onderbouwd worden dat het technisch of financieel onhaalbaar is de bodemdaling voor 75% te volgen. Dit is een reden om de bodemdaling voor een hoger percentage te volgen omdat uiteindelijk het waterschap de wettelijke taak heeft het actueel grondgebruik te faciliteren en dit dus niet onmogelijk wil maken.

In peilgebieden waar gebiedsafspraken zijn gemaakt en voor minstens 2/3 van het oppervlak (effectieve) maatregelen worden genomen om de bodemdaling af te remmen blijven we de resterende bodemdaling voor 100% volgen met het peil.

De bodemdaling zoals die zich voordoet in het deel van het peilgebied waar maatregelen zijn genomen wordt hiervoor bepalend. Deze wordt voor het gehele peilgebied gevolgd. Indexatie kan wel leiden tot aangepast gebruik, maar kan niet tot gevolg hebben dat het feitelijk grondgebruik geheel onmogelijk wordt.

Uitgangspunt is dat de 75% geldt als norm ter beoordeling van de resultaten van een gebiedsproces waarbij facilitering van het actueel grondgebruik een hoger percentage noodzakelijk kan maken. De Nota Peilbeheer, en daarmee ook deze norm, is een afwegingskader voor gebiedsprocessen met alle gebiedspartners die leiden tot concrete peilbesluiten.

In gebieden waarin het technisch of financieel voor een belangrijk deel van het oppervlak niet mogelijk is om maatregelen tegen bodemdaling te nemen kan worden besloten dit deel niet mee te tellen in het bepalen of wordt voldaan aan de eis dat maatregelen voor minimaal 2/3 van het peilgebied moeten worden genomen. Het moet in totaal nog wel om een significant gebied gaan. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn bij (delen van) een peilgebied die voor veeteelt worden gebruikt waarbij de mediane drooglegging nu al kleiner dan 25 cm is. Alle gebiedsspecifieke aspecten zullen moeten worden meegewogen om te komen tot een juiste indexatie.

Dit is een trendbreuk in het beleid. Maar dat doen we als waterschap wel in samenspraak met de belanghebbenden. We nemen hiervoor een lange overgangperiode in acht. In de periode tot 2030 krijgen de belanghebbenden in het gebied de tijd om te anticiperen op mogelijke maatregelen als onderwaterdrainage, innovaties en/of nieuw (natter) grondgebruik.

We willen ook onderzoeken of de bodemdaling nog kan worden afgeremd, door het peil gedurende het jaar meer te laten variëren.

Nadere uitwerking van de ambitie m.b.t. de verminderde peilindexatie zal plaatsvinden in de gebiedsprocessen.

Per gebied wordt gezamenlijk met de belanghebbenden bepaald of er sprake zal zijn van een peilgebied waar i.v.m. de te nemen maatregelen het peil de – daadwerkelijke- bodemdaling voor 100% zal volgen. Daarbij wordt vooraf ingeschat of het gaat om maatregelen die ook daadwerkelijk effectief kunnen zijn. Afspraken worden met het gebied vastgelegd.

Belanghebbenden weten zo voor zij investeringen doen om de bodemdaling af te remmen weten welk effect dit heeft op ons peilbeheer.

Bij het vaststellen van het peilbesluit wordt bepaald hoe de indexatie voor de betrokken peilgebieden wordt toegepast.

Voorbeeldberekening van de effecten.

Uitgangspunten zijn een bodemdaling van 1 cm per jaar, drooglegging nu van 50 cm. De effecten worden weergegeven voor:

- de peilgebieden waar geen maatregelen worden getroffen
- de peilgebieden waar voor meer dan 2/3 van het gebied maatregelen worden getroffen, en
- de percelen binnen dit gebied waarvoor geen maatregelen worden getroffen, die liggen in een peilgebied waar voor meer dan 2/3 het gebied maatregelen worden genomen.

6) In een aantal gebieden is in het verleden besloten de bodemdaling zeer beperkt te volgen vanwege het voorkomen van schade aan bebouwing en/of bodeminstabiliteit. In gebieden met deze specifieke problematiek kan afgeweken worden van het genoemde %.



Tabel 1

Huidige beleid (100%)

	Bodemdaling	Peildaling	Drooglegging
10 jaar	10	10	50
20 jaar	20	20	50
30 jaar	30	30	50

Tabel 2

**Nieuw beleid:
effecten voor peilgebied zonder maatregelen**

	Bodemdaling	Peildaling	Drooglegging
10 jaar	10	7,5	47,5
20 jaar	20	15	45
30 jaar	30	22,5	42,5

Tabel 3

Nieuw beleid: effecten voor peilgebied mét maatregelen

Rendement: maatregel bodemdaling remt met 25%

	>2/3e Deelgebied met maatregel			<1/3e Deelgebied zonder maatregel		
	Bodem-daling	Peildaling	Droog-legging	Bodem-daling	Peildaling	Droog-legging
10 jaar	7,5	7,5	50	10	7,5	47,5
20 jaar	15	15	50	20	15	45
30 jaar	22,5	22,5	50	30	22,5	42,5

Tabel 4

Nieuw beleid: effecten voor peilgebied mét maatregelen

Rendement: maatregel bodemdaling remt met 50%

	>2/3e Deelgebied met maatregel			<1/3e Deelgebied zonder maatregel		
	Bodem-daling	Peildaling	Droog-legging	Bodem-daling	Peildaling	Droog-legging
10 jaar	5	5	50	10	5	45
20 jaar	10	10	50	20	10	40
30 jaar	15	15	50	30	15	35

4.2.2 Afstemmen op toekomstige ontwikkelingen

De afweging voor de peilkeuze maken we op basis van de actuele situatie.

Bij de afweging voor de inrichting en uitvoering moeten we conform het provinciale beleid wel zoveel mogelijk rekening houden met verwachte ontwikkelingen (bijvoorbeeld zoals die opgenomen worden in structuurvisies, met name als die afwijken van wat er in bestemmingsplannen is opgenomen; die zullen daarop aangepast moeten worden). Dit provinciale beleid heeft als doel om spijt-maatregelen te voorkomen, bv. geen peilverlaging in toekomstige natuurgebieden.

In gebieden waar binnen 5 tot 10 jaar ruimtelijke ontwikkelingen verwacht worden, heeft het herzien van het peilbesluit een lage prioriteit. Wel wil AGV betrokken worden bij de verschillende planstadia (watertoets).

Keuzemogelijkheden voor de toekomst

Het is belangrijk om ook in de toekomst mogelijkheden te behouden om in te spelen op veranderingen. Wijzigingen van het klimaat kunnen leiden tot een vergroting van de afvoerbehoefte.

De in WB21 genoemde trits vasthouden, bergen en afvoeren en voorkeursvolgorde houdt in dat bij locatiekeuzes en bij (her)inrichting van een gebied de volgende stappen worden doorlopen, ten einde een goede afweging te maken tussen vasthouden, bergen en afvoeren:

- motiveren en afwegen in hoeverre en in welke mate vasthouden wel of niet mogelijk is, mede gelet op de waterkwaliteit;
- als vasthouden niet kan, motiveren in hoeverre en in welke mate bergen wel of niet mogelijk is;
- als bergen niet kan, motiveren op welke wijze (extra) aan/afvoer naar buiten het gebied het beste plaats kan vinden (afwenteling);
- bij afvoeren aangeven op welke wijze we compenserende maatregelen nemen om het watersysteem van het betreffende deelstroomgebied kwantitatief en kwalitatief op orde te houden (op kosten van de



initiatiefnemer van de locatiekeuze of inrichting); de compenserende maatregelen worden eveneens afgewogen op de trits vasthouden-bergen-afvoeren;
– bestuurlijk afwegen van de noodzaak van aan/afvoeren; deze afweging vindt in eerste instantie plaats binnen het waterschap; de mogelijkheid tot aan/afvoeren toetsen we bij de beheerder van het ontvangende oppervlaktewater (en indien aanwezig/relevant: aan het toepasselijke waterakkoord).

Bij een onevenwichtige verhouding tussen het percentage open water en de gemaalcapaciteit, heeft AGV de voorkeur het percentage open water te vergroten. Volgens het waterakkoord ARK/NZK, het boezembeheer van AGV en de stroomgebiedsvisie Amstelland is het ongewenst om de gemaalcapaciteit te vergroten. Eventueel wél uitbreiden van gemaalcapaciteiten moet ter toetsing gemeld worden aan Rijkswaterstaat directie Noord-Holland volgens afspraak in het Waterakkoord ARK/NZK.

4.3 Doelstelling 3: Afgestemd op de doelstellingen in het waterbeheerplan

Vanuit haar taakopvatting moet AGV als waterkwaliteitsbeheerder ook invulling geven aan de resultaatsverplichting vanuit Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Voor het kunnen voldoen aan deze taak is het belangrijk dat AGV controle heeft over de belangrijkste kunstwerken om de waterstromen te kunnen sturen. Ook zorgt AGV voor de veiligheid van inwoners en bedrijven door hoogwaterbescherming te bieden, onder meer door een systeem van waterkeringen.

Schoon water

De Europese Kaderrichtlijn Water vraagt om het vaststellen van doelen waarbij we tegelijkertijd moeten aangegeven met welke maatregelen deze kwaliteit bereikt kan worden. Hiervoor geldt een resultaatsverplichting. Veranderingen in het bestaande peilregime kunnen in specifieke gevallen een bijdrage leveren aan het halen van de doelstellingen.

De peilkeuze kan invloed hebben op de diepere grondwaterstromingen en daarmee de waterkwaliteit beïnvloeden. Peilbeheer in bijvoorbeeld de vorm van flexibel peilbeheer kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de aanvoer van water met een lagere kwaliteit. Bij het veranderen of laten uitzakken van het peil kunnen ook aspecten als uitspoeling van nutriënten van belang zijn. AGV onderzoekt bij elk peilbesluit de mogelijkheden om flexibel peilbeheer in te stellen.

Voor de waternatuur (bijzondere aquatische natuurwaarden) streven we naar het behoud van ecologische waarden en het scheppen van randvoorwaarden om deze optimaal (verder) te ontwikkelen.

Een vergelijking van de specifieke doelstellingen voor natuur met de huidige situatie van de omgevingswaterkwaliteit geeft aan dat er een knelpunt is.

De inlaat van water wordt zoveel mogelijk beperkt. Dit geldt overigens voor alle soorten grondgebruik, niet alleen voor natuur.

Bij de peilkeuze wordt rekening gehouden met eventuele benodigde inlaat van water in droge perioden. Flexibel peilbeheer helpt de waterinlaat te beperken. Wanneer de inlaat van water met ongewenste kwaliteit toch noodzakelijk is dan maatregelen (laten) nemen om de negatieve effecten zo veel mogelijk te beperken (keuze locatie inlaatpunt, aanvoerroute, kwaliteitsverbetering inlaatwater etc).

Belangrijke negatieve effecten (fysiek) van waterinlaat kunnen zijn:

- Indringing van gebiedsvreemd water in het grondwatersysteem met potentiële beïnvloeding terrestrische ecosystemen.
- Interne en externe eutrofiëring.
- Verdwijnen gebiedseigen waterkwaliteit.
- Wijziging soortensamenstelling, afname diversiteit, verruiging en verspreiding.
- Verandering van karakteristieke soorten naar algemene soorten, wegspoelen macrofauna.
- Verdwijnen dynamische leef- en foerageermilieus.

Bij peilbesluiten in gebieden waar waterkwaliteitsverbetering en/of oeververbetering nodig is, worden de mogelijkheid van *flexibel peilbeheer* in beeld gebracht. Daar waar vormen van grondgebruik elkaar raken (bijvoorbeeld natuurgebieden en recreatiegebieden, met name vaarrecreatie) is maatwerk nodig⁷.

7) Denk hierbij ook aan de Groene Ruggengraat, dit is een robuuste verbindingzone tussen de Biesbosch en het Gooimeer. Deze verbindt een aantal natuurgebieden in het Groene Hart en is onderdeel van een ecologische verbinding (de "Natte As") in Westelijk Nederland. De Groene Ruggengraat is ook een project uit het Programma Randstad Urgent. Zie voor vaarroutes het Nationaal Waterplan en de Beleidsvisie Recreatietoervaart Nederland (BRTN) 2015 - 2020. Welk grondgebruik in hoeverre moet worden gefaciliteerd daar waar ze elkaar raken, is een zaak van de algemene democratie.



Ook voor een aantal vormen van overig landgebruik en watergebruik (drinkwaterwingebieden, natuurplas, zwemwater en infiltratiegebieden) geldt dat het peilbeheer moet bijdragen aan het aldaar bereiken van de op de waterkwaliteit gerichte doelstellingen.

Veiligheid

AGV heeft als kerntaak om het gebied voldoende waterstaatkundige veiligheid te bieden. Dit betekent dus dat de peilkeuze en/of (met name) de benodigde kunstwerken voor het instellen of handhaven van dit peil de waterkering niet mogen verzwakken.

Aangezien iedere inlaatconstructie door een waterkering een verzwakking van de waterkering betekent, hanteert AGV strikte regels ten aanzien van de aanleg en onderhoud van deze werken. Uitgangspunt is het aantal inlaatconstructies zo beperkt mogelijk te houden. Een inlaatconstructie is dan ook alleen toegestaan indien er een aantoonbare noodzaak is voor de waterhuishouding.

Voldoende water

Om aan de gestelde taken te kunnen voldoen, is het voor AGV essentieel om het overzicht en de controle op het watersysteem te behouden. Dit betekent dat AGV de belangrijkste watergangen en peilregulerende kunstwerken beheert en onderhoudt.

Voor inlaatvoorzieningen hanteert AGV het uitgangspunt dat constructies die essentieel zijn voor peilhandhaving in een polder of *peilgebied* in eigendom, beheer en onderhoud komen van AGV. Particulieren kunnen vergunning aanvragen voor peilafwijkingen en inlaatvoorzieningen voor de instandhouding van particulier onroerend goed. Deze zijn doorgaans in beheer en onderhoud van de betreffende eigenaar.

Om een eerste inschatting te kunnen maken van een redelijke balans tussen afvoercapaciteit en berging in een gebied hanteert AGV een aantal vuistregels. Deze vuistregels hebben geen formele status, maar dienen als eerste stap om hierover een uitspraak te kunnen doen.

De omvang van sloten en kunstwerken wordt bepaald door de hydraulische capaciteit. Een krap bemeten sloot/kunstwerk levert meer weerstand voor de waterstroming waardoor het verhang groter is en het waterpeil stijgt. Bij het ontwerp van het watersysteem zoekt AGV naar het optimum. Een ruimer bemeten systeem heeft vele voordelen bijvoorbeeld robuuster, natuurvriendelijker, beheersbaarder maar heeft als nadeel een groter ruimtebeslag en daarmee hogere aanlegkosten. Ook voor de hydraulische capaciteit zijn vuistregels opgesteld.

Om controle van het ingestelde peil mogelijk te maken zal AGV zich inspannen om in elk *peilgebied* minstens één representatieve peilschaal te plaatsen. Deze peilschaal wordt op regelmatige basis afgelezen en de waarde zal geregistreerd worden. Op deze wijze vergelijkt AGV het optredende peil met het afgesproken peil uit het *peilbesluit*.

4.4 Doelstelling 4: Doelmatig en kosteneffectief

Het beperkt willen houden van (de stijging van) de waterschapslasten is een uitgangspunt voor AGV. Om die reden zullen we de investeringen en de kosten voor beheer en onderhoud die benodigd zijn, binnen bepaalde grenzen houden.

Bij het beheer is het eveneens van belang om een overzichtelijk watersysteem te hebben dat voldoende en eenvoudig bestuurbaar is.

Eén peilbesluit kan betrekking hebben op meerdere peilgebieden. Vanuit juridisch perspectief wordt hierbij geadviseerd om het totale gebied waarvoor een peilbesluit wordt vastgesteld zo groot mogelijk te laten zijn. Dit het oog op een doelmatig en transparant administratief beheer van de peilbesluiten.

Redelijke investeringen

Het is zeker niet het doel om de investeringen te minimaliseren, maar het maken van een afweging of een investering rendement zal opleveren en vervolgens of de investering door het waterschap gedaan moet worden, is alleszins redelijk. Het is niet zinvol en wenselijk om een zeer gedetailleerde kosten- en batenanalyse op te zetten voor alle maatregelen. Veel doelen van het waterschap liggen op het maatschappelijke vlak, wat moeilijk in geld uit te drukken is.

Deze doelstelling kent een vrij groot raakvlak met het inspelen op verwachte ontwikkelingen om daarmee te voorkomen dat AGV inrichtingsmaatregelen neemt die naar verwachting binnen de afschrijvingstermijn overbodig blijken.

Er is eveneens een groot raakvlak met de doelstelling om een heldere scheiding te maken tussen de publieke en de private taken en doelen om te voorkomen dat er met collectief geld private investeringen gedaan worden.



Met betrekking tot wateroverlast en waterschaarste is een kosten- en batenanalyse op regionale schaal gemaakt. Maatregelen (peil en inrichting) op het gebied van wateroverlast en watertekort hebben doorgaans ook een positief effect op de andere doelstellingen van *peilbeheer* in onze plannen. De meerwaarde van deze maatregelen geeft AGV aan in het *watergebiedsplan*.

Haalbaar beheer en onderhoud

De doelstelling haalbaar beheer en onderhoud komt in de kern vrij veel overeen met de investeringen. Bij het ontwerp van peilgebieden en de peilkeuze kan AGV ook rekening houden met de gevolgen voor met name het beheer. Het streven naar een minimalisatie van het aantal peilgebieden is mede ingegeven vanuit deze doelstelling.

Het beperkt houden van het aantal *peilafwijkingen* verhoogt de overzichtelijkheid van het watersysteem en het kunnen beheersen van de waterstromen. Daarnaast is het logisch dat onderhoud aan kunstwerken en watergangen ten behoeve van de private belangen (zonder aanmerkelijke waterhuishoudkundige belangen) uitgevoerd wordt door de particulieren en niet door het waterschap.

Het instellen van *flexibel peilbeheer* kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de beheersinspanning. Dit gebeurt alleen indien de vormen van grondgebruik daardoor niet onevenredig benadeeld worden.

Grootte van peilgebieden

De minimaal gewenste⁸ grootte van een *peilgebied* is ca. 25 ha.

Door een (te) groot aantal peilgebieden ontstaan er grotere verschillen tussen hoge en lage gebieden binnen een polder. Om ongelijkmatige bodemdaling tegen te gaan is het raadzaam om te streven naar grote *peilgebieden* (zo groot mogelijk aaneengesloten gebieden met hetzelfde peil).

Dit vergroot de beheersbaarheid en kosteneffectiviteit van een watersysteem.

Daarbij moet worden opgelet dat door de grootte van een peilgebied plaatselijke (hoogte)verschillen (met name aan de randen van *peilgebieden*) geen onaanvaardbare (met het oog op het grondgebruik) verschillen in drooglegging ontstaan. Als er sterke hoogteverschillen binnen een *peilgebied* zijn, is de peilkeuze ook moeilijk. Er zullen binnen het *peilgebied* altijd relatief droge en relatief natte plaatsen bestaan. Overigens speelt dit met name voor landbouwgebieden vaak een rol. Als bij de peilkeuze naderhand, als gevolg van de scheve maaiveldverdeling die niet voorzien kon worden vanwege de schaalgrootte, een onwerkbaar situatie ontstaat in een deel van een *peilgebied*, bestaat de mogelijkheid voor het aanvragen van een vergunning voor een *peilafwijking*.

Dit kunnen we voorkomen door nader onderzoek bij met name rivieren en overgangsgebieden tussen klei en veen. Worden er problemen voorzien dan ligt opsplitsing van dat *peilgebied* voor de hand. Als er sterke hoogteverschillen binnen een *peilgebied* zijn, kan voor de peilkeuze gebruik worden gemaakt van de mediaan (middelste waarde) van de maaiveldhoogteverdeling. De *mediaan* geeft bij een scheve verdeling een beter beeld (dan het gemiddelde) van de representatieve maaiveldhoogte in een *peilgebied*. In zettingsgevoelige gebieden daarentegen kan vergroting van peilgebieden helpen om (te grote) verschillen in de hoogte van het maaiveld af te vlakken.

In grotere peilgebieden is een evenwichtiger visstand mogelijk. Er zijn meer uitwisselingsmogelijkheden tussen populaties wanneer peilscheidingen achterwege blijven. Bovendien is het leefgebied groter.

Bij het inspelen op relevante ruimtelijke ontwikkelingen kan ook worden bezien of een investering in een ander peil rendement zal opleveren en of de investering door AGV gedaan moet worden (in een samenvattend afwegingskader kan een kosteninschatting opgenomen worden).

Peilafwijkingen

Er zijn twee soorten van peilafwijkingen: onderbemalingen en hoogwatervoorzieningen. Beide zijn geregeld in de Keur (dan wel in de bijbehorende regelingen).

De peilkeuze moet erop gericht zijn om het percentage onderbemalingen sterk te verminderen. Het totale oppervlak met een lager peil mag niet groter zijn dan 10% van het oppervlak van het peilgebied. Dit percentage is een vuistregel. Meer of minder dient beoordeeld te worden aan de hand van de doelstellingen van peilbeheer en de specifieke omstandigheden van het geval.

8) Dit zal ongetwijfeld niet altijd mogelijk zijn. Een voorbeeld daarvan is de Bethunepolder waar in een relatief klein gebied meerdere vormen van grondgebruik voorkomen. Een relatief klein gebied meerdere vormen van grondgebruik voorkomen. Ook in stedelijk gebied en ter bescherming van waterkeringen kunnen kleinere peilgebieden gewenst zijn.



In knelpunten bodemdaling wordt gestreefd naar het verminderen van maaiveldhoogteverschillen. Dit kan ook betekenen dat juist in bestaande onderbemalingen extra ingezet wordt op remmen verdere bodemdaling om verschillen niet nog verder op te laten lopen.

De aanpak van *hoogwatervoorzieningen* is sterk gerelateerd aan de vraag of en in welke mate een publiek belang aanwezig is.

Het is relevant om onderscheid te maken tussen het publieke belang dat AGV behartigt bij de uitoefening van zijn taken en de private belangen en verantwoordelijkheden van particulieren en bedrijven. Dit heeft gevolgen de kosten van aanleg, beheer en onderhoud.

Wie er verantwoordelijk is niet vooraf voor alle gevallen te beantwoorden. Het moet per geval worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden.

Daarbij wordt gekeken naar de mate waarin er sprake is van een publiek dan wel privaat belang. Er wordt ook gekeken of er meerdere particulieren zijn met een zelfde waterhuishoudkundig belang, of juist met een verschillend belang. Verder speelt mee de mate van complexiteit van het beheer (kan iedere particulier zijn eigen belang zelfstandig en adequaat borgen). En er wordt gekeken naar het risico dat het waterschap loopt in de uitvoering van zijn beheer wanneer particuliere voorzieningen falen. De omvang van de kosten voor particuliere voorzieningen zijn nooit een zelfstandige reden om een publiek belang aan te nemen.

Nadeelcompensatie

Bij het afwegen van de peilkeuze kan het voorkomen dat AGV aan een of meerdere belangen niet in voldoende mate tegemoet kan komen. In dat geval kan de belanghebbende om vergoeding van zijn schade verzoeken, krachtens artikel 7.14 van de Waterwet. Hoofdstuk 6 van de Keur AGV 2017 bevat de procedure voor de behandeling van schadeverzoeken. Schade die onder het 'normaal maatschappelijk risico valt komt niet voor vergoeding in aanmerking. Het normaal maatschappelijk risico is begrensd op schadepercentage, als gevolg van een *peilbesluit*. Het nadeel kan dan misschien beperkt worden door het treffen van aanvullende maatregelen, voor zover het nadeel het normaal maatschappelijk risico overschrijdt

Het nationaal en provinciaal beleid legt voor veengronden maximale droogleggingen op. De drooglegging wordt berekend als gemiddelde over een *peilgebied*. Bij sterk verschillende maaiveldhoogten binnen één *peilgebied* rekenen we met de *mediaan*. Maximale droogleggingen mogen niet overschreden, maar wel onderschreden worden.

Bij de afweging voor de peilkeuze hanteert AGV geen minimale drooglegging.

De uiteindelijke peilkeuze en daarmee minimale drooglegging is mede afhankelijk van gemaakte afspraken op basis van de regeling Nadeelcompensatie.

Voor een toekenning (op een aanvraag, waarvan het initiatief ligt bij degene die zich benadeeld voelt, meestal de gebruiker/eigenaar) van een schadevergoeding wordt verwezen naar het desbetreffende hoofdstuk in de Keur. Zie ook het hiernavolgende kader voor een nadere uiteenzetting over gevolgen voor bebouwing.

De hoogte van de nadeelcompensatie wordt door een commissie vastgesteld. De hoogte van de **inkomenschade** wordt vastgesteld op basis van *HELP-tabellen* en/of *Waterpas* (te gebruiken bij verminderde drooglegging). In de *Waterpas*methodiek wordt om schadebedragen te bepalen, rekening gehouden met de bedrijfsvoering. Hierdoor is het lastig om een uitspraak te doen over de grens waarbij schade op gaat treden.

Bij peilaanpassingen als gevolg van **bodemdaling** wordt de mogelijke schade gezien als het normaal maatschappelijk risico. Het waterschap hoeft geen *mitigerende* of compenserende maatregelen op te nemen in de plannen. Het waterschap is in die situatie niet verplicht om hoogwatervoorzieningen ten behoeve van bescherming van funderingen aan te leggen.

Bij peilveranderingen (niet als gevolg van bodemdaling) zal het waterschap streven naar mitigerende en/of compenserende maatregelen. De betrokkenen zullen vooraf actief geïnformeerd worden. Voor financiële compensatie van de schade kan AGV de compensatieregeling inzetten.

In het kader van een zorgvuldige belangafweging dienen de belangen van de bebouwing te worden onderzocht en uitdrukkelijk in de motivering bij het besluit te worden betrokken (bij de peilkeuze is het grondgebruik leidend, verspreide bebouwing is daarbij ondergeschikt). Voorzienbare onevenredige schade dient te worden gecompenseerd, primair door het treffen van schade voorkomende of beperkende maatregelen en in laatste instantie in geld. Is het besluit zorgvuldig tot stand gekomen dan is het rechtmatig. In het geval zich onvoorziene schade voordoet als gevolg van het peilbesluit kan een beroep worden gedaan op de wettelijke schaderegeling in de Waterwet. Dat is een nadeelcompensatie-



regeling die voorziet in een aftrek vanwege normaal maatschappelijk risico. Als een dergelijk risico zich niet voordoet, wordt een volledige schadevergoeding uitgekeerd. Hoofdstuk 6 van de Keur AGV 2017 bevat de procedure voor de behandeling van een verzoek om nadeelcompensatie. Kortom: het (nadelige) effect van de beoogde peilkeuze op de bebouwing dient in het kader van een zorgvuldige besluitvorming te worden onderzocht en zo nodig dienen schade voorkomende (of beperkende) maatregelen te worden getroffen.

Voorkomen van vermogensschade door de beleidswijziging voor veengronden

Om waardevermindering van gronden of bebouwing vanwege toekomstige vernatting te voorkomen wordt aan belanghebbende een ruime termijn geboden om maatregelen te treffen om de gevolgen van vernatting voor de bedrijfsvoering of bebouwing op te vangen. Het waterschap ondersteunt het gebied actief in die overgang door in cocreatie met het gebied alternatieven en maatregelen te ontwikkelen, en door onderzoek en kennisdeling. In een peilgebied kan van de geleidelijke vernattingstrategie worden afgeweken als maatregelen worden genomen waarmee een gelijkwaardig effect kan worden bereikt om de bodemdaling te remmen of wanneer maatregelen technisch niet mogelijk zijn, zoals aangegeven in paragraaf 4.2.1. Ook hierin ondersteunt het waterschap het gebied actief in gebiedsprocessen.

5 Bijlagen

1. Werkingsgebied
2. Begrippenlijst
3. Werkprotocol kaart grondgebruik
4. Peilinstellingen
5. Formele kaders
6. Bodemdalingskaart
7. Vooruitblik Strategie Bodemdaling