

## Evaluatie Nota Uitwerking Peilbeheer 1998 - 2003

28 april 2004

In opdracht van: Provincie Zuid-Holland, Uitgevoerd door: Haskoning Nederland B.V.  
Directie Groen, Water en Milieu





# Evaluatie Nota Uitwerking Peilbeheer Zuid-Holland 1998-2003

## **COLOFON**

### **UITGAVE**

Provincie Zuid-Holland  
Provinciehuis, Postbus 90602  
2509 LP Den Haag

### **OPDRACHTGEVER**

Provincie Zuid-Holland  
Directie Groen Water en Milieu  
Bureau Integraal Waterbeleid en Waterschappen  
J.W.A van Veen

### **BEGELEIDING/EINDREDACTIE**

B.Bos, R.Engel en E. Weijdem

### **UITGEVOERD DOOR**

Haskoning Nederland BV.  
Auteurs: ir. B.P.J. vd Bergh en drs. E. Th. Holleman  
Projectnummer: 9P2352  
Datum: 28 april 2004  
Collegiale toetsing: drs. M. Limbeek,



## SAMENVATTING

### Context van het onderzoek

De provincie Zuid Holland heeft in 1998 de Nota Uitwerking Peilbeheer (NUP) vastgesteld als nadere uitwerking van het provinciale peilenbeleid. De NUP beschrijft het toetsingskader voor peilbesluiten en gaat nadrukkelijk in op de veengebieden in de provincie, met als achterliggend wens de maaiveld daling zoveel mogelijk te beperken. Het water- en peilbeheer in Zuid Holland maakt de laatste jaren belangrijke ontwikkelingen door. Door toenemende verschillen in maaiveldhoogten komen afwijkende peilen voor binnen de peilgebieden. Door klimaatsveranderingen komen extreme situaties (nat en droog) vaker voor. Daarnaast worden door verschillende gebruiksfuncties (landbouw, natuur, recreatie, stedelijk gebied, infrastructuur) steeds hogere eisen aan het peilbeheer gesteld.

De provincie Zuid-Holland heeft een evaluatie van de NUP laten uitvoeren, met als doel:

- het in beeld brengen van de resultaten van het provinciale beleid op het gebied van peilbeheer en vooral de prestatie van de waterschappen (peilbesluiten, peilbeheer en onderbemalingen);
- in kaart brengen van de beeldvorming die bestaat binnen de waterschapswereld van het door de provincie gevoerde beleid;
- inventarisatie van aandachtspunten en suggesties met betrekking tot het peilbeleid.

Meer specifiek probeert het onderzoek antwoord te krijgen op de volgende vragen:

1. Zijn de doelen van peilenbeleid van de provincie duidelijk?
2. Is het beleid helder geformuleerd en uitvoerbaar?
3. Welke knelpunten bestaan er?
4. Hoe is de beeldvorming bij verschillende belanghebbenden over het beleid?
5. Hoe staat het met de afstemming tussen de aangrenzende provincies?
6. Wat voor wensen en ideeën bestaan er die gebruikt kunnen worden bij het formuleren van een toekomstig peilenbeleid ?

Gebaseerd op de kernpunten van de NUP zijn de onderstaande operationele vragen geformuleerd:

- Wat is de situatie rondom actualisatie van peilbesluiten?
- Hoe gaan waterbeheerders om met peilbeheer in veengebieden?
- Wat doet men aan het terugdringen onderbemalingen?
- Op wat voor wijze wordt er gebiedsgericht en Integraal gewerkt?
- Hoe worden de verschillende actoren betrokken bij de afwegingen?
- Hoe gaat men om met handhaving, rapportage en evaluatie?

Per operationele vraag of thema is een antwoord gedefinieerd op de bovenstaande zes onderzoeksvragen.

### Opzet onderzoek

Tijdens het onderzoek zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- literatuuronderzoek, middels het doornemen van waterbeheersplannen, beleidsnotities, jaarverslagen en voorbeeld-peilbesluiten, alsmede de provinciale beleidsstukken;
- verzamelen van feiten bij de waterschappen via een enquête;
- Interviews met de waterschappen, die geheel of gedeeltelijk binnen de provincie Zuid-Holland liggen;
- interview met beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Holland, Utrecht en Zuid Holland;
- workshops met de medewerkers van de provincie Zuid-Holland en vertegenwoordigers van diverse belangengroeperingen;

### **Feiten en Meninge**

Het onderzoek heeft veel feitelijke informatie opgeleverd. In het rapport worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd. In de factsheets en kaarten wordt een overzicht gegeven van de resultaten. Een groot deel van de informatie is afkomstig uit de ronde interviews die met alle waterschappen gehouden zijn. Naast feiten is specifiek gevraagd naar de meningen van de waterschappen met betrekking tot het provinciale beleid rondom peilbeheer en de NUP in het bijzonder.

### **Resultaten**

Uit de studie komen een aantal opzienbarende resultaten naar voren. De meest belangrijke zijn:

- alle waterschappen geven aan bekend te zijn met het beleid en de doelen van de NUP;
- er zijn 625 peilbesluiten voor de gehele provincie Zuid Holland;
- hiervan is 68 % (ofwel 425) actueel of heeft een actuele verlenging;
- er bestaan 1750 onderbemalingen;
- hiervan bestaat voor 85% geen vergunning;
- veel waterschappen werken aan gebiedsplannen maar de grootte van peilbesluiten neemt niet toe;
- alle waterschappen betrekken verschillende actoren bij de besluitvorming rondom peilbesluiten;
- controle op handhaving van peilen vindt beperkt plaats evenals rapportage aan de provincie.

### **Conclusies**

Uit de bovenstaande analyse blijkt, dat de doelstellingen van het beleid bekend en duidelijk zijn, maar dat er door de waterbeheerders toch geen prioriteit gegeven wordt aan de implementatie en handhaving van dat beleid. Het is de vraag hoe dit komt? Uit de feiten en meningen komende de onderstaande aandachtspunten naar voren:

- de waterschappen hebben (vanwege hun doelstellingen) andere, meer dringende zaken, die prioriteit krijgen. Hierbij komt, dat het verlopen peilbesluiten is geen directe bedreiging voor de burgers en belangen vormt en dus ook minder bestuurlijk (politieke) aandacht krijgt dan bv. veiligheid of wateroverlast;
- Belangenafweging is voor de waterschappen een moeilijk punt. Ze moeten kiezen tussen lokale belangen of regionale belangen en ook vaak tussen individuele versus maatschappelijke belangen. Hierbij zijn ze niet altijd neutraal. Het bestuur van

waterschappen is gekozen door en uit de ingelanden. Het komt voor, dat de bestuurders zelf belanghebbenden zijn;

- Als knelpunt voor het opheffen van onderbemalingen wordt verwezen naar het ontbreken van geld voor compenserende maatregelen. Hierbij willen waterschappen niet de algemene heffing verhogen voor alle ingelanden ten gunste van het compenseren van één of enkele individuele belanghebbenden;
- In samenhang met de prioritering hebben waterschappen vaak niet voldoende capaciteit (menskracht) voor uitvoeren van beleid. Vanwege de bestuurlijke keuzes zijn er vaak ook geen mogelijkheden dit uit te breiden;
- In het beheersgebied van sommige waterschappen gaan de ruimtelijke veranderingen zo snel, dat de periode van 10 jaar niet goed werkbaar is. Vooral door stadsontwikkeling en daarmee samenhangende functieveranderingen treden ook verschuivingen op van beheersverantwoordelijkheid. Zo gaat bij de bouw van nieuwe woonwijken de beheersverantwoordelijkheid voor riolering en drainage over naar de gemeente;
- Aan de andere kant bestaan er ook waterschappen waar juist langer lopende historische afspraken bestaan (landinrichtingsplannen). De afspraken dienen in de peilbesluiten meegenomen te worden en maken de herziening ervan meer complex;
- Door het samengaan van waterschappen kan men vanuit een ander perspectief omgaan met uitvoeren van provinciaal beleid. De afstand tussen waterschap en ingelanden zal groter worden. Naar verwachting zal de belangenverstrengeling van waterschapsbesturen en ingelanden hierdoor afnemen. Met betrekking tot de actualisatie van peilbesluiten zien we twee verschillende houdingen:
  - o Men probeert voor de fusie een en ander op orde te krijgen
  - o Men wacht af tot na de fusie

De afwachtende houding wordt verklaard door verschillende redenen. Zo verwacht men na de fusies meer capaciteit te hebben voor de implementatie van beleid. Tevens is de verwachting dat de rolverdeling tussen de gefuseerde waterschappen en de provincie zal veranderen. De nieuwe waterschappen worden zelf organisaties die regionaal waterbeleid kunnen ontwikkelen en implementeren;

- Regelmatig werd duidelijk dat het ontbreken van duidelijke handhaving en sancties vanuit de controlerende overheid contra-productief werkt voor de prioritering van peilbeheer door de waterbeheerders.

Naast deze algemene aandachtspunten hebben we ook een drietal kernpunten uit de NUP nader belicht om te analyseren waarom de aandacht voor peilbeheer niet optimaal is.

1. De functietoekenning door RO werkt versnippering in de hand. In dit verband dient rekening gehouden te worden met:
  - \* afstemming tussen verschillende functie vindt alleen op hoog abstractie niveau plaats;
  - \* waterschappen zijn niet bevoegd om functies te veranderen;
  - \* op uitvoerend bestuurlijk niveau (gemeente, waterschap) is er weinig flexibiliteit en afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening;
  - \* verschillende planvormingscycli hebben verschillende doorlooptijden;
  - \* sommige RO ontwikkelingen (met name rondom stedelijk gebied) gaan sneller dan met peilbesluiten bijgehouden kan worden;

- \* de toetsmomenten (eens in de 10 jaar) liggen te ver uit elkaar. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat er geen gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om eerder dan 10 jaar een peilbesluit te herzien.
2. Belangenafweging blijkt een knelpunt te zijn voor uitvoeren van de NUP.  
Aandachtspunten hierbij zijn:
- \* de waterschappen zijn sterk gericht op het halen van hun eigen doelstellingen en minder op de regionale en meer maatschappelijke doelstellingen van de provincie;
  - \* met name die waterschappen met meer agrarisch landgebruik zijn sterk gericht op tegemoet komen van de belangen voor agrarische bedrijfsvoering;
  - \* er bestaan tegenstellingen tussen ambtelijk niveau en bestuurlijk niveau binnen de waterschappen. Besturen zijn gekozen en meer gevoelig voor politieke signalen. De ambtenaren werken meer vanuit de professionele vragen;
  - \* waterschappen zitten tussen de partijen in. De belanghebbenden aan de ene kant en de provincie aan de andere kant. Het komt voor dat waterschappen hun bestuurlijke verantwoordelijkheid niet nemen (beslissing uitstellen).
- 3 Handhaving schiet tekort op verschillende niveaus. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven:
- \* te strakke controle van afspraken wordt in de Nederlandse cultuur gezien als bevoogding;
  - \* waterschappen zijn autonome zelfstandige organisaties die minder toegankelijk zijn voor stuursignalen van buitenaf;
  - \* vanwege de bovengenoemde punten wordt er vanuit de waterschappen geen prioriteit aan handhaving gegeven;
  - \* er zijn geen sancties op het niet naleven van de peilbesluiten;
  - \* vanuit de provincie is er geen geschikt instrument voor controle op handhaving van peilen
  - \* de verstrekking van informatie en gegevens vanuit de waterschappen naar de provincie verloopt te vrijblijvend;
  - \* de provincie (buiten de directie groen, water en milieu) heeft een gevarieerd beeld van de doelstellingen van de NUP

### **Aanbevelingen**

De provincie heeft bij uitstek de middelen in handen om een meer integrale vorm van water- en peilbeheer te ontwikkelen. Hierbij is het noodzakelijk dat de diverse beleidsterreinen binnen de provincie beter op elkaar afgestemd worden. Bij het ontwikkelen van (nieuw) beleid is het goed om de waterbeheerders actiever dan voorheen te betrekken, zodat de afstand tussen de bestuurlijke omgeving en de praktijk verkleind wordt. Hier liggen ook kansen voor regionale samenwerking op Europese schaal. De implementatie van de EU Kader Richtlijn Water en de EU Vogel & Habitat richtlijnen zijn hier voorbeelden van. Voor de waterschappen zijn richtlijnen en ondersteuning vanuit de provincie, bij het opstellen van gebiedsplannen van belang om goede belangenafwegingen te kunnen maken.

Gebaseerd op de hierboven genoemde conclusies (cultuur, eigen verantwoordelijkheid waterschappen) verdient het voor de provincie de aanbeveling om bij voorkeur repressief om te gaan met peilbeheer. Wel de kaders en grenzen aangeven maar

duidelijk de verantwoordelijkheid voor implementatie van beleid en beheer bij de uitvoerende organisaties leggen. De waterschappen zouden periodiek de werkelijke peilen moeten rapporteren aan de provincie ter controle in hoeverre de afspraken uit de peilbesluiten worden nageleefd. Daarbij zou goed gebruik gemaakt kunnen worden van de vergrote capaciteit en professionaliteit van de gefuseerde waterschappen. Overleg tussen provincie en de (nieuwe) besturen is hierbij van groot belang

In dit verband lijkt het wenselijk om duidelijke toetsingsprotocollen te ontwikkelen en kwaliteitscontrole in te voeren voor de taken die door de waterbeheerders uitgevoerd worden. Goede communicatie over de gevraagde inzet is van groot belang voor de acceptatie door de verschillende belanghebbenden. Hierbij is het zinvol om ook de bredere maatschappelijke belangen en randvoorwaarden duidelijk aan alle belanghebbenden te communiceren. De waterbeheerder dient een afweging tussen individuele en maatschappelijke, collectieve belangen uit te voeren waarbij ze nadrukkelijke ondersteuning en rugdekking krijgt van de provincie. Hierbij zal het noodzakelijk zijn om vooraf antwoord te hebben op compensatieregelingen bij veranderen van gebruiksfuncties of beheerspeilen.



**INHOUDSOPGAVE**

	Blz.
1 KADER VAN HET ONDERZOEK	1
2 BELEIDSOMGEVING NUP EN PEILBESLUIT	4
3 FEITEN UIT HET ONDERZOEK	9
3.1 Actualiteit peilbesluiten	9
3.2 Peilafwijkingen / onderbemalingen	14
3.3 Gebiedsgerichte aanpak	16
3.4 Actoren	17
3.5 Handhaving	18
3.6 Kaarten	20
4 MENINGEN KERNPUNTEN NUP	22
4.1 Actualisatie peilbesluiten	22
4.2 Peilbeheer in veengebieden	23
4.3 Terugdringen van onderbemalingen	24
4.4 Integrale gebiedsgerichte benadering - watersysteembenadering	26
4.4.1 Knelpunten bij integrale gebiedsbenadering	28
4.5 Actoren en belangenafweging	30
4.6 Handhaving	33
5 ANALYSE VAN PEILBEHEER IN PRAKTIJK	34
5.1 Provinciaal waterhuishoudingsbeleid	34
5.2 Vertaling van Provinciaal beleid in eigen beleid waterschappen	36
5.3 Uitvoering waterschapsbeleid in peilbesluiten	37
5.4 Handhaving en rapportage	38
5.5 Evaluatie	39
6 EINDEVALUATIE EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN	40
6.1 Conclusies en analyse van de bevindingen	40
6.2 SWOT	45
6.2.1 Sterkte –zwakte analyse	45
6.2.2 Kansen en Bedreigingen	47
6.3 Aanbevelingen en aandachtspunten voor de toekomst	49
6.3.1 Beleidsmatige aanbevelingen	49
6.3.2 Aandachtspunten voor Kennis ontwikkeling	50
7 LITERATUURLIJST	52

### **Tabellen**

---

1. Aantal en grootte van peilbesluiten en peilvakken
2. Overzicht actuele peilbesluiten, uitgedrukt in ha
3. Overzicht actuele peibesluiten uitgedrukt in percentages
4. Onderbemalingen
5. Overzicht beleidsdocumenten
6. Analyse van huidige gang van zaken; sterke en zwakke punten
7. Toekomstige ontwikkelingen: Kansen en Bedreigingen

### **Figuren**

---

1. Beleidsniveaus
2. Overzicht actualiteit peilbesluiten
3. Overzicht percentage actuele peilbesluiten per waterschap
4. Gemiddelde grootte peilbesluiten in hectaren

### **Bijlagen**

---

1. Vragenlijst feitenverzameling waterschappen en lijst van geïnterviewden
  2. Factsheets per waterschap
  3. Overzichtkaarten
-

## 1 KADER VAN HET ONDERZOEK

### **Randvoorwaarden peilbeheer in de provincie Zuid-Holland**

In Nederland en vooral in het laaggelegen Westelijke deel van het land is goed waterbeheer een belangrijke maatschappelijke functie. Het peilbeheer in de provincie Zuid-Holland is van oorsprong vooral afgestemd op het gebruik van het land en het type bodem. In veengebieden komt vooral veeteelt voor met een geringe drooglegging, terwijl in de meer kleiige gebieden landbouw met een grotere drooglegging voorkomt.

Het water- en peilbeheer in Zuid Holland maakt de laatste jaren belangrijke ontwikkelingen door. Verschillen in maaiveldhoogten zorgen voor afwijkende peilen binnen een gebied. Daarnaast komen binnen de gebieden steeds meer andere functies voor (natuur, recreatie, stedelijk gebied, infrastructuur), waarvoor een afwijkend peilbeheer gewenst is. Het tegemoet komen aan alle lokale wensen, kan leiden tot een sterk versnipperd peilbeheer.

Daar tegenover staat juist de wens om voor het waterbeheer tot grotere eenheden te komen. Dit biedt de mogelijkheid een beter te besturen waterbeheer te voeren, waardoor watertekort en wateroverschot effectiever kunnen worden bestreden. Grotere beheerseenheden bieden ook kansen voor verbetering van de waterkwaliteit, door een betere doorstroming en optimalisatie van beheer en onderhoud. Door aandacht voor regionale structuren van watersystemen, kan nadrukkelijk aangesloten te worden bij de ontwikkeling van beleid in het kader van WB21 (stroomgebiedvisies) en de EU Kaderrichtlijn Water.

Vooraf in het veenweidegebied heeft sinds de ontginning ervan maaiveldddaling plaats gevonden. Vooral na de invoering van landbouwmechanisatie in de jaren-60, is de behoefte naar grotere droogleggingen toegenomen. Hiernaast komen klimaatsveranderingen extreme situaties (nat en droog) vaker voor. Het nog verder dalen van het maaiveld veroorzaakt zoveel problemen dat het vertragen van het proces van maaiveldddaling hoge prioriteit heeft gekregen. Er is een relatie tussen de slootpeilen, de grondwaterstand op de percelen en het dalen van het maaiveld. Nog steeds wordt met praktijkproeven onderzoek uitgevoerd naar de onderlinge beïnvloeding, maar het lijkt waarschijnlijk dat hogere peilen in de sloten wenselijk zijn om maaiveldddaling zoveel mogelijk te beperken.

Optimale drooglegging voor landgebruik, vergroten van eenheden en zo hoog mogelijk peil om maaiveldddaling tegen te gaan, vormen de gedeeltelijk tegengestelde wensen voor het peilbeheer in de provincie Zuid-Holland.

### **Kernpunten van de NUP**

De provincie heeft deze problematiek onderkend en in de Nota Uitwerking Peilbeheer (kortweg aangeduid als NUP) het beleid voor het peilbeheer in de provincie Zuid-Holland nader beschreven. Daarin heeft het peilbeheer in het veenweidegebied vanwege de relatie met maaiveldddaling speciale aandacht. De provincie geeft in de NUP richtlijnen voor maximale drooglegging. Daarnaast heeft de provincie via de NUP willen stimuleren dat de waterbeheerders vanuit grotere eenheden werken, waarin een integrale afweging plaatsvindt tussen de functies en belangen binnen het gebied, en de rol die een gebied speelt in de omgeving. Hiervoor zullen de belanghebbenden betrokken moeten worden bij het opstellen van het peilbesluit. De waterbeheerder voert de primaire watertaken zelf uit, hetgeen inhoudt dat onderbemalingen worden opgeheven of overgenomen. De NUP is in 1998 opgesteld en sinds 1999 van kracht voor de waterbeheerders.

### **Peilenbeleid stand van zaken eind 2003**

In 2004 zal de provincie een Nota Water opstellen. In 2006 zal het Beleidsplan Milieu en Water (BMW) worden herzien. Hiervoor is het van belang zicht te krijgen op de huidige stand van zaken met betrekking tot het peilbeheer, en de mate waarin de gedachten vanuit de NUP in praktijk zijn toegepast. Voor veel waterbeheerders staat per 1 januari 2005 een grootschalige fusie gepland. Dan ontstaan grote integrale waterschappen, waarbij waterkwaliteit en waterkwantiteit binnen een waterschap worden samengevoegd. De provincie maakt gebruik van dit beleidsvenster (vanwege de veranderingen in 'waterbeheerland' is het nu een gunstige tijd) om een onafhankelijke peiling uit te voeren, met als doel inzicht te krijgen in het huidige peilbeheer gebaseerd op de NUP. De provincie heeft aan Haskoning Nederland B.V. gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

### **Doel van het onderzoek**

Gelet op het voorgaande zijn een drietal hoofddoelen gedefinieerd:

- het in beeld brengen van de resultaten van het provinciale beleid op het gebied van peilbeheer en vooral de prestatie van de waterschappen (peilbesluiten, peilbeheer en onderbemalingen);
- in kaart brengen van de beeldvorming die bestaat binnen de waterschapswereld van het door de provincie gevoerde beleid;
- inventarisatie van aandachtspunten en suggesties met betrekking tot het peilbeleid.

Hierbij dient vooral ingegaan te worden op het beantwoorden van vragen over de effectiviteit van het door de provincie gevoerde peilenbeleid. Meer specifiek probeert het onderzoek antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Zijn de doelen van het peilbeleid van de provincie duidelijk?
- Is het beleid helder geformuleerd en uitvoerbaar?
- Welke knelpunten bestaan er?
- Hoe is de beeldvorming bij verschillende belanghebbenden over het beleid?
- Hoe staat het met de afstemming tussen de aangrenzende provincies?
- Wat voor wensen en ideeën bestaan er die gebruikt kunnen worden bij herformuleren van beleid?

Er is naar gestreefd om voor 80% van de verzamelde informatie in te gaan op het vastleggen van feiten en meningen en voor 20% een bijdrage te leveren aan de doorkijk naar de toekomst voor wat betreft peilbeheer in Zuid Holland.

### **Opzet en afbakening van de studie**

Haskoning Nederland B.V. heeft de evaluatie van de NUP in een aantal duidelijke stappen uitgevoerd met als doel van de betrokken partijen inzicht te krijgen in de feiten en in de meningen. In een tweetal workshops en discussies met de provincie Zuid Holland en andere (niet Waterschappen) belanghebbenden zijn de feiten en meningen gebruikt om een start te maken met een doorzicht naar de toekomst. Tijdens de studie zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- literatuuronderzoek, middels het doornemen van waterbeheersplannen, beleidsnotities, jaarverslagen en voorbeeld-peilbesluiten, alsmede de provinciale beleidsstukken;
- verzamelen van feiten bij de waterschappen via een enquête;
- Interviews met de waterschappen binnen de provincie Zuid-Holland, inclusief de interprovinciale waterschappen die grotendeels buiten de provincie Zuid-Holland vallen;
- interview met beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Holland, Utrecht en Zuid Holland;
- workshops met de medewerkers van de provincie Zuid-Holland en met de externe actoren;

Het resultaat van het onderzoek is gepresenteerd in deze rapportage. Deze studie is met name gericht op verzamelen van informatie. Hiernaast wordt een start gemaakt met analyse en aanbevelingen voor het aanpassen van het beleid voor peilbeheer. De studie maakt gebruik van technisch inhoudelijke informatie (oa relatie oppervlaktewaterpeil en maaiveld daling) maar gaat daar geen discussie over aan.

### **Leeswijzer**

De rapportage is onderverdeeld in 6 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het beleidskader waarbinnen het peilbeheer en peilbesluiten vallen. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de belangrijkste feiten, zoals uit het onderzoek naar voren gekomen. De bijlagen geven hierbij de uitgebreide informatie. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen wat betreft de centrale thema's uit de NUP uitgewerkt. Tijdens de interviews is de beleidscyclus als leidraad voor de gesprekken gebruikt. Het resultaat hiervan staat in hoofdstuk 5. Hierbij wordt niet alleen aandacht besteed aan het opstellen van peilbesluiten in de praktijk, maar ook aan het toegepaste peilbeheer in het veld. In hoofdstuk 6 wordt een analyse gemaakt van de bevindingen en worden mogelijke punten voor toekomstig peilbeheer beschreven. Tot slot is een literatuurlijst opgenomen.

## 2 BELEIDSOMGEVING NUP EN PEILBESLUIT

### Context van de NUP

Met de Nota Uitwerking Peilbeheer is gestreefd naar een flexibilisering van het provinciale peilbeleid. De integrale afweging van de vele belangen is een gebiedsgerichte benadering, waarin de samenwerking met de betrokkenen in de streek centraal staat. Daarnaast vormt de inhaalslag rondom de actualiteit van de peilbesluiten, alsmede het terugdringen en beheersbaar maken van het aantal onderbemalingen een belangrijk doel.

Nu is de Nota ruim vier jaar in uitvoering en dienen zich de vragen aan of het provinciale peilbeheer werkbaar is, hoe het in de praktijk daadwerkelijk uitwerkt en hoe de waterschappen het beleid ervaren. Bovendien dient zich de vraag aan hoe het toekomstige peilbeleid dient te worden vormgegeven, in het licht van beleidsmatige ontwikkelingen en de schaalvergroting van de waterschappen: wat betekenen deze ontwikkelingen voor de inhoud van het beleid, de positie en de rol van de provincie en de positie en de rol van de waterschappen? Voordat we ingaan op de rolverdeling van de betrokken partijen is het goed om eerst nog een keer stil te staan bij de beleidscyclus en het bestuurlijke en beleidsmatige kader waarin deze cyclus tot stand komt.

### Beleidscyclus als kapstok

Wij zien de evaluatie van de NUP als passend in een bredere evaluatie van de beleidscyclus van het provinciale peilbeleid. Deze beleidscyclus kenmerkt zich door de volgende ijkpunten:

- *beleid*: de NUP en de beleidsmatige doorwerking NUP in de waterbeheersplannen (en ander beleid) van de waterschappen;
- *vertaling beleid naar uitvoering*: een programmatische benadering van het opstellen van peilbesluiten door de waterschappen;
- *uitvoering*: het opstellen van de peilbesluiten, met daarin zowel kwantitatieve (aantallen) als kwalitatieve aspecten (doorwerking NUP en waterbeheersplan in inhoud van en afweging binnen het peilbesluit), maar ook procesmatige aspecten (afstemming en samenwerking);
- *bewaking*: bewaking en handhaving van de uitvoering van de peilbesluiten (het peilbeheer), ook weer met zowel kwantitatieve, kwalitatieve, als procesmatige aspecten;
- *rapportage en evaluatie*: reguliere verslaglegging van de voortgang van de uitvoering, alsmede reguliere evaluatie van het peilbeheer.

In hoofdstuk 5 komen we terug op de praktische aspecten van de implementatie van de NUP.

### **Beleidsomgeving**

Het ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid vindt plaats tegen de achtergrond van een maatschappelijk vlechtwerk van bestuurlijke en juridische afspraken en regels. In het geval van peilbeheer is er niet alleen sprake van een verscheidenheid aan belanghebbenden maar ook van verschillende belangen en doelstellingen per schaalniveau. Hier doorheen spelen de verschillende doorlooptijden van besluitvorming in aanpalende beleidsterreinen, die invloed hebben op het beleid rondom peilbeheer. In hoofdstuk 6 bespreken we wat voor consequenties dit kan hebben op beleid rondom peilbeheer.

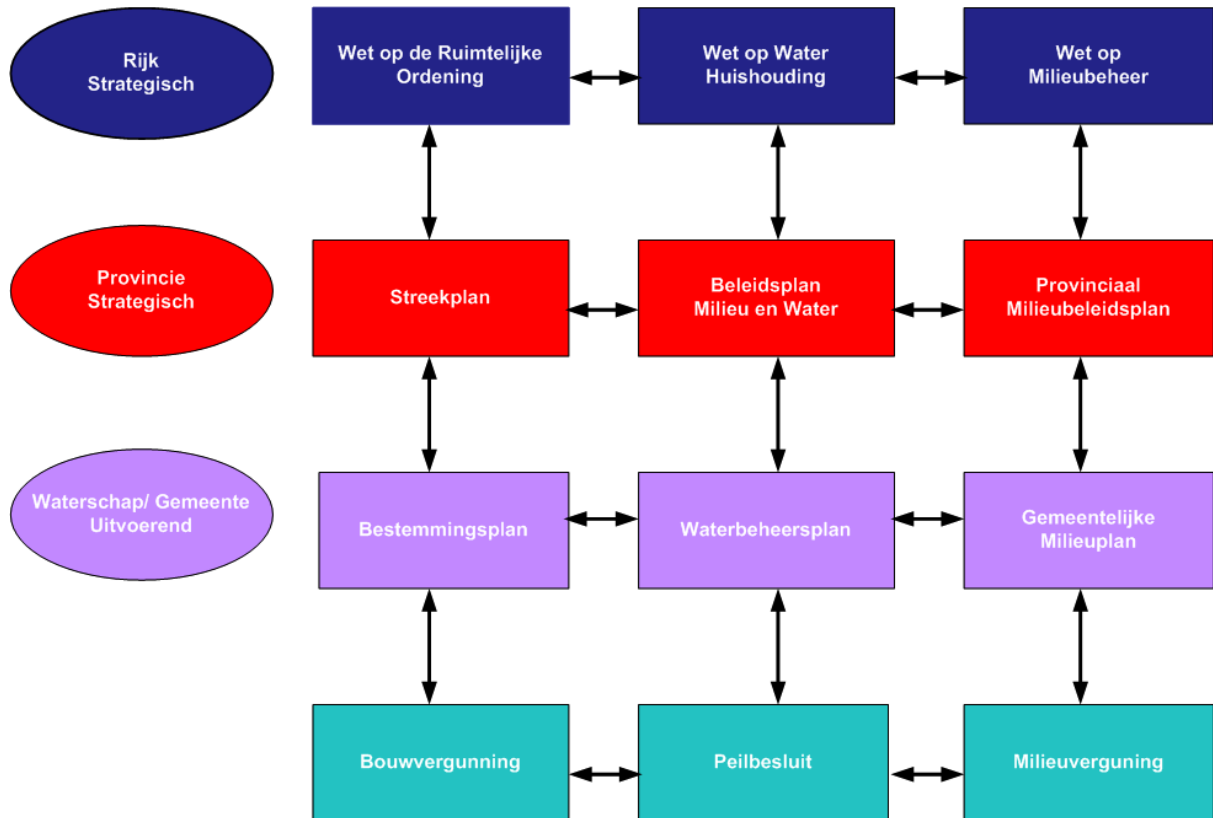
Waterbeheer (en dus ook peilbeheer) wordt in Nederland beschouwd als een taak van algemeen maatschappelijk belang. Vanuit deze optiek gezien, is waterbeheer een collectief goed dat behoort tot de primaire taken van de overheid. Dit heeft als consequentie dat de uitvoering ervan vastligt in de openbare wet- en regelgeving. Toch is het mogelijk om rekening te houden met individuele en bedrijfsbelangen in het peilbeheer. Vooral de vergunning van onderbemalingen gaat in op de afstemming van private belangen in een collectieve omgeving. Dit blijkt in de praktijk vaak reden voor discussie en tegengestelde zienswijzen.

### **Positie van peilbesluiten in het planvormingsproces**

In Nederland bestaat een duidelijke hiërarchie in wet- en regelgeving. Er worden drie niveaus onderscheiden: Nationaal, regionaal of provinciaal en lokaal niveau. Beleid en wetgeving zijn hierop afgestemd. Dat betekent veelal, dat beleid op nationaal niveau een meer conceptueel karakter heeft en op lokaal niveau meer op uitvoering gericht is. Peilbesluiten vormen een voorbeeld van lokaal beleid en zijn als zodanig sterk gericht op vastleggen van hoger in de hiërarchie gemaakte afspraken. Hierin is een duidelijke analogie te zien met ruimtelijke ordeningprocedures. Daarin wordt de uiteindelijke functie van een gebied vastgelegd in het gemeentelijke bestemmingsplan. In beide gevallen treedt de provincie op als bevoegd gezag om de bestemmingsplannen of peilbesluiten goed te keuren. Het schema van figuur 1 illustreert deze verhoudingen.

### Afstemming van beleid

Figuur 1. Beleidsniveaus



Op lokaal uitvoerend niveau vindt in principe geen horizontale afstemming plaats tussen de verschillende plannen. Op provinciaal niveau wordt beleid gemaakt voor onder andere, water, milieu en ruimtelijke inrichting. In de provincie Zuid-Holland wordt de aanpak voor water en milieu vastgelegd in het BMW. Op provinciaal niveau is de meeste interactie mogelijk tussen de verschillende plannen en processen in water- en milieubeheer en ruimtelijke inrichting en de toekenning van functies voor lokale bestemmingsplannen.

Sinds de wet op openbaarheid van bestuur (1980) is er een trend dat inspraakprocedures de vorm aannemen van overleg met doelgroepen zoals tijdens de voorbereiding van een peilbesluit. Wel is het zo dat hoe meer juridische binding een plan of besluit heeft, des te groter de procedurele waarborgen (zoals inspraak) moeten zijn. Bij plannen zonder bindend karakter, zijn er over het algemeen geen uitgebreide inspraak procedures.

In het geval van peilbesluiten zijn er duidelijke inspraakprocedures die door de betrokken overheden gevolgd moeten worden. In de praktijk wordt hier door de belanghebbenden weinig gebruik van gemaakt (zie hfd 4 en 5). Hiernaast kunnen overheden op juridische wijze aangesproken worden op het uitvoeren van de afspraken. Indien waterbeheer en afspraken rondom functies bijvoorbeeld meer in waterstructuurvisies en andere plannen gemaakt worden, is de mogelijkheid voor juridische afbakening er veel minder duidelijk.

#### **Uit het BMW 2000 - 2004**

In het landelijk gebied van Zuid-Holland speelt een groot aantal kansrijke ontwikkelingen. Zo worden bijvoorbeeld rond de stedelijke zones groene recreatiegebieden aangelegd die een overgangszone vormen tussen stad en land. Er vindt steeds meer agrarisch natuurbeheer plaats. Tegelijkertijd staat het landelijk gebied in de provincie Zuid Holland onder druk. Het landelijk gebied verandert.

Het waterbeheer is van oudsher aangepast aan de wensen van de landbouw, met lage waterpeilen gericht op snelle waterafvoer. Met de aanleg van nieuwe natuur- en recreatiegebieden gaan grote delen van het landelijke gebied op de schop. Ook de rol van boeren als beheerders van het landschap staat onder druk. Door verstedelijking en schaalvergroting in de landbouw is het waterbergende vermogen afgenomen. Op dit moment bestaat in Zuid Holland een ingewikkeld watersysteem met veel kleine peileenheden. Hiernaast staat de waterkwaliteit onder druk.

Het peilbeheer moet de waterkwantiteit en -kwaliteit mogelijk maken die nodig is voor de gewenste natuurdoelen, agrarisch (natuur)beheer, bebouwing of archeologische waarden. Het streven is om versnippering van peilgebieden tegen te gaan. In de Nota Peilbeheer wordt het peilbeheer in algemene zin omschreven in verhouding tot de gestelde beleidsdoelen uit BMW maar ook streekplannen en nota's RO etc.

Uitgangspunten voor de NUP zijn:

- integraliteit en gebiedsgerichte aanpak;
- afstemmen met actoren vanuit verschillende functies en belangen;
- terugdringen van onderbemalingen;
- afremmen bodemdaling (vooral in veengebieden).

De NUP, peilbeheer en peilbesluiten vormen dus een verdere inkleuring van de wat meer abstracte beleidsdoelstellingen zoals vastgelegd in het BMW. De NUP is betreft een uitwerking van de 2e partiële herziening van het WHP van 1995-1998. De nieuwe kernpunten van het beleid zijn:

- veengebied (punt 5.150) afstemmen van polderpeilen op de landgebruikfuncties waarbij in agrarische gebieden drooglegging van maximaal 60 cm toegestaan wordt, in ANL gebieden volgen van natuurlijke maaiveld daling en compensatieregeling en in natuurgebieden geen peilwijziging;
- Peilbesluit en vormregels (punt 5.91b) betrekken van de informatie uit de toelichting op peilbesluit voor een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen.

Veel taken en bevoegdheden van provincie, waterschappen en gemeenten zijn verankerd in de bestaande wet- en regelgeving. Hieruit volgen ook de rollen die de diverse organisaties kunnen spelen. De waterschappen richten zich primair op:

- waterkwantiteit beheer (oa peilbeheer);
- waterkwaliteit beheer (oppervlakte water en afvalwaterzuivering);
- beheer van waterkeringen en wegen (oa veiligheid voor overstromingen).

Voor de provincie zijn er een drietal belangrijke aandachtsvelden:

- kaderstellend in voorbereidingsfase van peilbeheer
- regierol in bemiddeling bij belangenbehartiging
- goedkeuren, toetsen en handhaving van peilbesluiten zoals opgesteld door de waterbeheerders

Voor de provincie is dit van belang om een goede keuze voor de te spelen rol te kunnen maken. Vanuit de provincie zijn er grofweg twee mogelijkheden:

- repressief beleid (achteraf toetsen op handhaving, meer verantwoordelijkheid bij waterbeheerder);
- preventief beleid (vooraf goedkeuren van peilbesluiten, actieve rol van provincie).

De keuze voor welk spoor men het beste kan gaan hangt af van de beleidsomgeving waarin het vraagstuk van water- en peilbeheer zich afspeelt.

### 3 FEITEN UIT HET ONDERZOEK

Het verzamelen van relevante informatie met betrekking tot peilbeheer blijkt lastig. Dit wordt veroorzaakt doordat er een groot aantal waterbeheerders is. De waterbeheerders blijken allemaal op een eigen wijze informatie te beheren. Veel informatie is daarbij slecht toegankelijk of niet gestructureerd opgeslagen. Het gebrek aan een gestandaardiseerde rapportage leidt er toe dat het voor sommige waterschappen veel moeite kost om de gevraagde informatie beschikbaar te stellen. De hier gepresenteerde cijfers zijn daardoor een mengeling van recente cijfers en minder recente cijfers, waarvoor geen recentere informatie beschikbaar is. De cijfers zijn afkomstig van de waterschappen zelf, gedeeltelijk vanuit een voor dit onderzoek opgestelde enquête (zie de vragenlijst in bijlage 1) en gedeeltelijk afkomstig uit de waterbeheersplannen. Het geeft een zo goed mogelijk beeld van de situatie bij de waterschappen aan het eind van 2003. De geraadpleegde bronnen voor de gegevens zijn: de inventarisatie bij de waterschappen, monitoringrapporten, jaarverslagen, beleidsnotities en provinciaal gegevensbestand GIS peilen Zuid Holland

De informatie per waterschap is weergegeven in bijlage 2. Hierin is per waterschap een factsheet weergegeven, waarin de voor dit onderzoek belangrijkste gegevens, zowel feiten als meningen, zijn samengevat. In aanvulling hierop zijn de interviews, welke met de waterschappen zijn gevoerd, evenals de interviews met de vertegenwoordigers van de provincie Utrecht en Noord-Holland beschikbaar in een apart gebundelde uitgave. De belangrijkste bevindingen uit de beide workshops, met vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland en van betrokken actoren zijn verwerkt in hoofdstuk 4.5 van dit rapport.

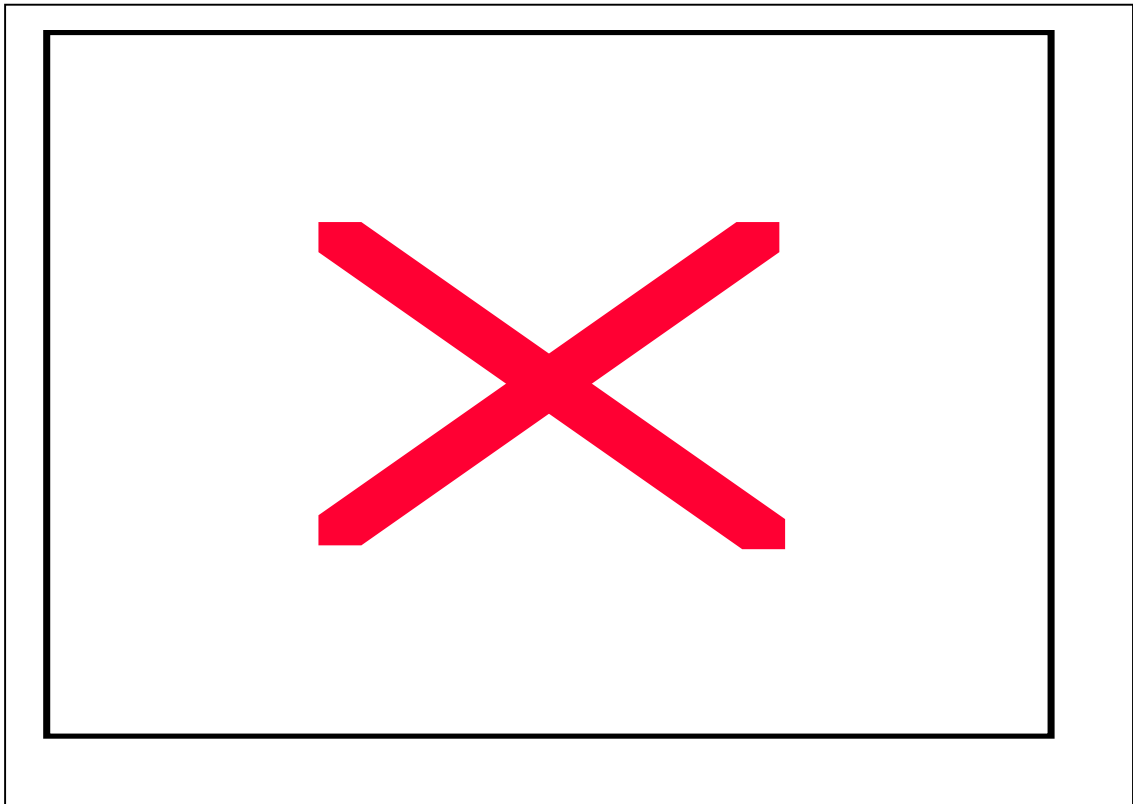
Tabel 1 geeft een overzicht van de feiten uit het onderzoek. Onderstaand wordt voor de belangrijkste aspecten een toelichting op deze feiten gegeven.

#### 3.1 Actualiteit peilbesluiten

De geldigheidstermijn van een peilbesluit bedraagt standaard 10 jaar, met daarna een mogelijke verlenging van maximaal 5 jaar. Het vaststellen van een peilbesluit vindt plaats door de Verenigde Vergadering (VV) van het waterschap en het wordt vervolgens goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie. In dit onderzoek hebben we de actueel zijn van de peilbesluiten per 1 december 2003 getoetst. De provincie heeft aangegeven, dat de geldigheidstermijn dient te worden getoetst aan de datum waarop het peilbesluit door de VV is vastgesteld. Dit betekent dat de peilbesluiten welke na 1 december 1993 zijn vastgesteld door de VV van het waterschap actueel zijn. Op vergelijkbare wijze is getoetst in hoeverre een eventuele verlenging van het peilbesluit actueel is. Hierbij is gekeken naar de vervaldatum van de verlenging van de peilbesluiten.

De provincie Zuid-Holland heeft samen met de waterschappen een bestand opgebouwd waarin voor alle peilgebieden is aangegeven wanneer het peilbesluit door de VV is vastgesteld. Deze gegevens zijn door de waterschappen recent nogmaals gecontroleerd. Figuur 2 geeft in verschillende kleuren de actualiteit van de peilbesluiten weer.

Figuur 2 Overzicht actualiteit peilbesluiten



Het aantal peilbesluiten binnen de provincie Zuid-Holland bedraagt 625 voor een totaal beheersgebied van 267.0000 hectaren. Het Hoogheemraadschap Alblasserwaard & Vijfheerenlanden heeft het grootste aantal peilbesluiten, in totaal 230 (dit komt omdat zij per peilgebied een peilbesluit nemen!). Andere waterbeheerders met relatief veel peilbesluiten zijn het waterschap Oude Rijnstromen met 120 peilbesluiten en het Hoogheemraadschap van Delfland met 88 peilbesluiten. Waterbeheerders met relatief weinig peilbesluiten zijn het waterschap de Brielse Dijkkring met 8 peilbesluiten en het Hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard met 11 peilbesluiten. Daarnaast heeft het hoogheemraadschap van Rijnland als beheerder van het boezemgebied weinig peilgebieden (het boezemgebied, de stadsboezem van Gouda en het gebied De Zilk). Het boezemgebied bestaat uit 27.936 ha van in totaal 38.579 ha. Hierdoor wijken onderstaand de cijfers voor Rijnland steeds wat af van de andere waterbeheerders. Het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden en DWR / AGV bevinden zich slechts voor een beperkt gedeelte binnen de provincie Zuid-Holland, waardoor de hoeveelheid peilbesluiten relatief beperkt is. Peilbesluiten hebben betrekking op 1 of meerdere peilgebieden. In de provincie Zuid-Holland komen in totaal 1946 peilgebieden voor. De onderstaande tabel geeft per waterbeheerder een overzicht van het aantal peilbesluiten en peilgebieden.

**Tabel 1. Aantal en grootte van peilbesluiten en peilvakken**

Code	Beheerder	Oppervlak in ha (**)	Peilbesluiten (aantal) (*)	Gemiddeld oppervlak per peilbesluit in ha (**)	Peilgebieden (aantal) (**)	Gemiddeld oppervlak per peilvak in ha (**)
1	Delfland	39.896	88	453	438	91
2	Schieland	20.688	13	1.591	83	249
3	Rijnland	10.643	3	3.548	25	426
4	Oude Rijnstromen	26.132	120	218	303	86
5	Wilck & Wiericke	9.060	50	460	113	204
6	Brielse Dijkkring	19.677	8	2.460	200	98
7	Goeree-Overflakkee	21.394	19	1.126	108	198
8	Groote Waard	29.598	35	846	136	218
9	IJsselmonde	12.778	25	511	149	86
10	Krimpenerwaard	19.900	11	1.809	79	252
11	Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden	34.490	230	150	193	179
12	AGV / DWR	2.644	6	441	47	56
13	Stichtse Rijnlanden	6.542	17	385	72	91
	Totaal	267.384	625	428	1946	137

(\*) uit de ingevulde vragenlijst van bijlage 1, (\*\*) uit de provinciale GIS kaart

De gegevens in tabel 1 zijn deels afkomstig uit de provinciale GIS-kaarten (opgesteld door de provincie Zuid-Holland in samenwerking met de waterschappen). Tijdens dit onderzoek is via een enquête eveneens informatie verzameld. Daarnaast geven de waterbeheersplannen een overzicht van het aantal peilbesluiten en peilgebieden. Hieruit blijken nogal wat verschillen voor te komen. De oppervlakten zijn afgeleid uit de GIS-kaarten, de aantallen zijn vooral uit de opgaven van de waterbeheerders overgenomen.

De provincie Zuid-Holland rapporteert jaarlijks het percentage peilgebieden met een actueel peilbesluit. Hieruit blijkt dat het percentage actuele peilbesluiten in de periode 1 december 1993 – 1 december 2003 geleidelijk is gestegen van 55% naar 68%. Deze percentages zijn bepaald aan de hand van gegevens die door de waterschappen jaarlijks worden verstrekt.

Het oppervlak van de provincie Zuid-Holland waarvoor momenteel (peildatum 1 december 2003) een actueel peilbesluit (inclusief die met geldige verlenging) bestaat, is 182.361 hectaren ofwel 68%. Daarnaast geldt voor 8.784 ha dat men bezig is met herpoldering. Dit komt overeen met 3% van het oppervlak. Voor een gebied van 76.133 bestaat op het toetsmoment geen actueel peilbesluit en ook geen actuele verlenging. Dit is 28% van het totale gebied. Voor slechts 105 ha, ofwel minder dan 1% van het totale oppervlak, bestaat er geen informatie. In Tabel 2 staat het aantal ha per waterbeheerder weergegeven. In tabel 3 staan de bijbehorende percentages vermeld.

**Tabel 2. Overzicht actuele peilbesluiten, uitgedrukt in ha**

Code	Waterbeheerders	Oppervlakt (ha)	Actueel peilbesluit* (ha)	Geen actueel peilbesluit** (ha)	Herpoldering*** (ha)	Geen informatie (ha)
1	Delfland	39.896	13.398	21.842	4.656	
2	Schieland	20.688	11.556	5.003	4.129	
3	Rijnland	10.643	10.643			
4	Oude Rijnstromen	26.132	9.707	16.425		
5	Wilck & Wiericke	23.003	20.174	2.829		
6	Brielse Dijkkring	19.677	19.677			
7	Goeree-Overflakkee	21.394	976	20.418		
8	Groote Waard	29.598	22.653	6.945		
9	IJsselmonde	12.778	12.213	564		
10	Krimpenerwaard	19.900	19.852			47
11	Alblasserwaard/Vijfheerenlanden	34.490	34.490			
12	AGV / DWR	2.644	2.095	549		
13	Stichtse Rijnlanden	6.542	4.927	1.558		57
Totaal		267.384	182.361	76.133	8.784	105

\* Actueel plus verlengde peilbesluiten, \*\* Peilbesluit of verlenging niet actueel, \*\*\* herpolderd / te herpolderen

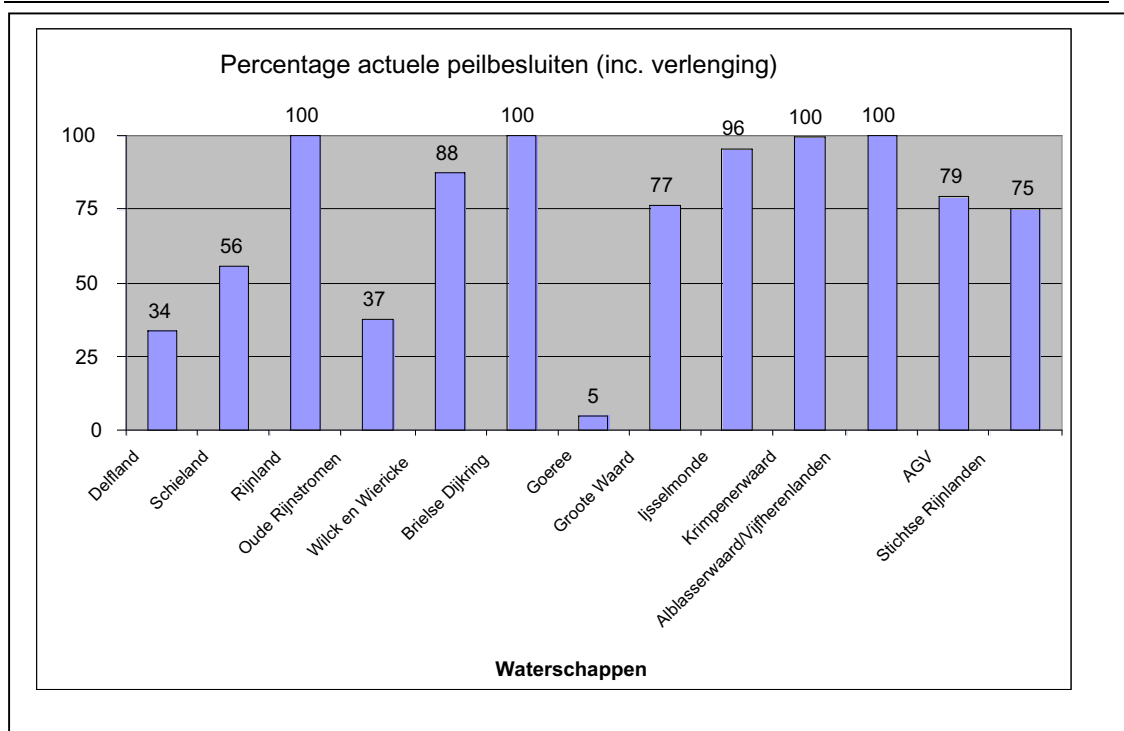
**Tabel 3 Overzicht actuele peilbesluiten uitgedrukt in percentages**

Code	Waterbeheerders	Actueel peilbesluit* (%ha)	Geen actueel peilbesluit** (%ha)	Herpoldering*** (%ha)	Geen informatie (%ha)
1	Delfland	34	55	12	
2	Schieland	56	24	20	
3	Rijnland	100	0		
4	Oude Rijnstromen	37	63		
5	Wilck & Wiericke	88	12		
6	Brielse Dijkkring	100	0		
7	Goeree-Overflakkee	5	95		
8	Groote Waard	77	23		
9	IJsselmonde	96	4		
10	Krimpenerwaard	100	0		
11	Alblasserwaard/Vijfheerenlanden	100	0		
12	AGV / DWR	79	21		
13	Stichtse Rijnlanden	75	24		1
Totaal		68	28	3	<1

\* Actueel plus verlengde peilbesluiten, \*\* Peilbesluit of verlenging niet actueel, \*\*\* herpolderd / te herpolderen

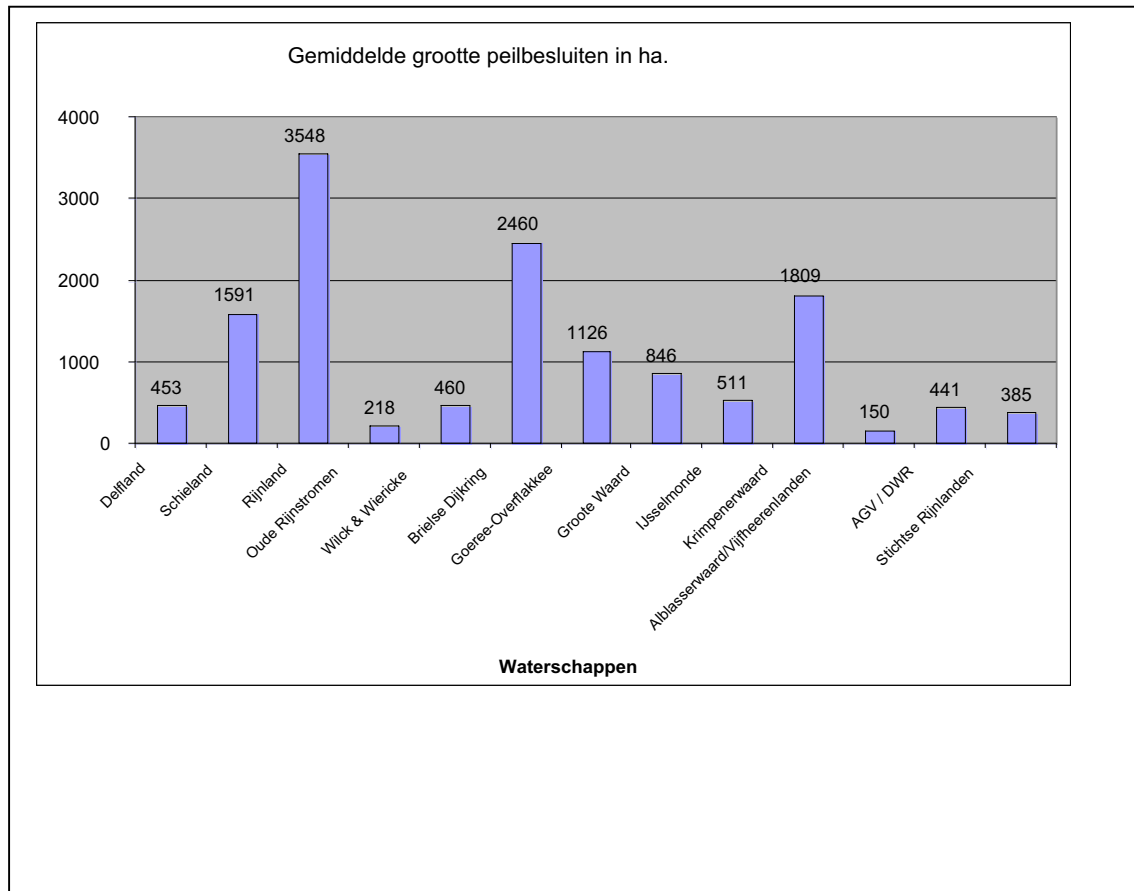
Voor het hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard, het Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard & Vijfheerenlanden en waterschap de Brielse Dijkkring geldt, dat alle peilbesluiten actueel zijn. Bij het waterschap IJsselmonde en is meer dan 95 van de peilbesluiten actueel. Lagere percentages actuele peilbesluiten komen voor bij Goeree-Overflakkee waar veel peilbesluiten dateren uit 1985 of 1990. Bij het hoogheemraadschap van Delfland en bij het waterschap Oude Rijnstromen komen relatief veel niet actuele peilbesluiten voor, verlenging van peilbesluiten en veel ontbrekende informatie. De percentages voor het Hoogheemraadschap van Rijnland, AGV/DWR en de Stichtse Rijnlanden hebben betrekking op relatief weinig peilbesluiten. In figuur 3 zijn de percentages van de verschillende waterbeheerders naast elkaar gezet.

**Figuur 3. Overzicht percentage actuele peilbesluiten per waterschap**



Er is een grote verscheidenheid in de grootte van eenheden waar peilbesluiten betrekking op hebben. Tabel 1 geeft aan dat de gemiddelde grootte varieert van circa 150 ha bij Alblasserwaard-Vijfheerenlanden tot 2460 ha bij Brielse Dijkkring. Hierbij zijn peilbesluiten voor boezemgebieden (oa Rijnland) buiten beschouwing gelaten. Het gemiddeld oppervlak per peilgebied toont een veel geringere spreiding, tussen 86 ha bij Oude Rijnstromen en IJsselmonde en 252 ha bij Krimpenerwaard. Voor Rijnland is de gemiddelde oppervlakte 426 ha maar dit betreft boezemgebieden. Figuur 4 geeft de spreiding van de grootte van de peilbesluiten aan.

**Figuur 4. Gemiddeld grootte peilbesluiten in hectaren**



3.2

peilen als onderbemalingen. Het veenweidegebied is vooral gevoelig voor onderbemalingen, aangezien lagere peilen in deze gebieden de bodemdaling kunnen versterken. Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op de onderbemalingen. Uit de inventarisatie blijkt dat meerdere waterschappen aangeven niet alle onderbemalingen in beeld te hebben. Bij het opstellen van een nieuw peilbesluit wordt meestal een inventarisatie uitgevoerd naar de onderbemalingen. De onderstaande gegevens zijn overgenomen uit de enquêtes welke door de waterschappen voor dit onderzoek zijn ingevuld.

Tabel 4. Onderbemalingen.

Onderbemalingen	Aantal onderbemalingen	Aantal vergunningen	Percentage vergunning	Aantal onderbemalingen zonder vergunning
Delfland	900	30	3%	870
Schieland			onbekend	
Rijnland	20	2	10%	18
Oude Rijnstromen	144	3	2%	141
Wilck & Wiericke	100	25	25%	75
Brielse Dijkkring	53	53	100%	0
Goeree-Overflakkee	3	3	100%	0
Groote Waard	200		onbekend	
IJsselmonde	30	30	100%	0
Krimpenerwaard	39	39	100%	0
Alblasserwaard/Vijfheerenlanden	120	84	70%	36
AGV / DWR			onbekend	
Stichtse Rijnlanden	155		onbekend	
Totaal	1.764	269	19%	1.140

Voor zover de waterschappen het in beeld hebben, zijn er 1764 onderbemalingen. Ieder waterschap heeft meerdere onderbemalingen in het gebied. Hierbij AGV/DWR en Rijnland de gegevens over het totale aantal onderbemalingen niet beschikbaar. Vooral bij het Hoogheemraadschap van Delfland bestaan veel onderbemalingen, circa 900. De onderbemalingen komen zowel in kleigebieden als in veengebieden voor. In de drie waterschappen met relatief veel veengebieden (Wilck & Wiericke, Krimpenerwaard en Alblasserwaard & Vijfheerenlanden) komen 259 onderbemalingen voor. Bij het waterschap Wilck & Wiericke worden 100 onderbemalingen gemeld, bij het waterschap Krimperwaard 39 onderbemalingen en bij het Hoogheemraadschap Alblasserwaard & Vijfheerenlanden 120.

Slechts 19% van alle onderbemalingen zijn vergund (268 van de 1764 onderbemalingen). Voor 355 onderbemalingen is niet bekend in hoeverre vergunning verstrekt zijn (bij waterschap de Groote Waard 200 onderbemalingen en bij Stichtse Rijnlanden 155 onderbemalingen). Het Hoogheemraadschap van Delfland geeft aan dat van de 900 onderbemalingen maar 30 een vergunning hebben. Bij het hoogheemraadschap van Rijnland hebben 2 van de 20 onderbemalingen een vergunning, bij het waterschap Wilck & Wiericke 25 van 100 en bij het waterschap Oude Rijnstromen 3 van de 144. Daarnaast zijn voor het waterschap IJsselmonde vergunningen verleend voor alle 30 onderbemalingen en bij het waterschap Brielse Dijkkring voor alle 53 onderbemalingen. Voor het Hoogheemraadschap Alblasserwaard & Vijfheerenlanden geldt dat voor 84 van de 120 onderbemalingen vergunning is verleend.

De waterschappen geven aan dat het terugdringen van onderbemalingen bij nieuwe peilbesluiten in praktijk niet zo veel voorkomt. DWR geeft aan dat reductie van circa 30 onderbemalingen momenteel in procedure zit. Bij het waterschap Oude Rijnstromen wordt een reductie van 7 onderbemalingen gemeld, terwijl Krimpenerwaard een reductie van 9 opgeeft. Voor de overige waterschappen geldt dat geen reductie heeft plaats gevonden, of dat de reductie onbekend is. Dit betekent dat voor zover bekend 46 van de 1764 onderbemalingen zijn of worden opgeheven (3%).

### 3.3 Gebiedsgerichte aanpak

De provincie heeft de nadruk gelegd op het werken vanuit van een gebiedsgerichte aanpak bij het opstellen van peilbesluiten. Dit betekent dat waterschappen moeten zorgen voor gebiedsplannen, grootschaligere peilbesluiten en minder peilvakken. Uit de interviews en enquêtes komt het volgende naar voren.

DWR heeft gebiedsplannen opgesteld, welke leidend zijn bij het opstellen van peilbesluiten. Het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden heeft gebiedsplannen opgesteld en is bezig deze toe te passen. Het beheersgebied van HDSR is in het kader van de EKR onderverdeeld in 5 deelgebieden. Dit vormt de basis waarbinnen HDSR tot een verdere verfijning van circa 10 deelgebieden zal komen. Binnen de deelgebieden bevinden zich clusters van afwateringsgebieden waarvoor peilbesluiten worden opgesteld. Naast de integratie van de beleidsdoelen uit de EKR is HDSR bezig GGOR te integreren in de peilbesluiten. Er worden nu grotere gebieden gekozen en gekoppeld aan GGOR. Dit vormt een denkwijze om te komen tot een betere onderbouwing van het peil. HDSR is deze aanpak aan het uitproberen in het watergebiedsplan Zegveld – Oud Kamerik. Deze pilot zal kennis en ervaring opleveren voor de nieuwe aanpak.

De inliggende waterschappen binnen ZHEW zijn bezig met waterstructuurplannen, of hebben deze al afgerond. De meeste plannen zijn echter erg recent, van 2002 of 2003, zodat nog weinig ervaring is opgedaan met de toepassing in peilbesluiten.

**Tabel 5. Overzicht beleidsdocumenten**

	Periode beheersplan		Notitie onderbemalingen	Gebiedsplan
	1999	2003		
Delfland	1999	2003	nee	ABC-Delfland / ABC polders
Schieland	1999	2003	nee	Peil 2010
Rijnland	2000	2004	ja	
Oude Rijnstromen	2000	2004	nee	
Wilck & Wiericke	2000	2004	ja	Evaluatienota
Brielse Dijkkring	1999	2003	nee	Waterstructuurplan
Goeree-Overflakkee	1999	2003	nee	Waterstructuurplan
Groote Waard	1999	2003	ja	Waterstructuurplan
IJsselmonde	1999	2003	nee	-
Krimpenerwaard	1999	2003	nee	Landinrichtingsplan
Alblasserwaard/Vijfheerenlanden	1999	2003	ja	Waterstructuurplan
AGV / DWR	2000	2004	ja	Watergebiedsplannen
Stichtse Rijnlanden	1999	2003	concept	GGOR, nota peilbeheer

### 3.4 Actoren

Het betrekken van actoren bij het opstellen van peilbesluiten kan er toe bijdragen dat een zorgvuldige integrale belangenafweging wordt gemaakt, waardoor tevens minder bezwaren ingediend worden. In de praktijk blijkt die relatie niet direct te bestaan.

Alle waterschappen, met uitzondering van de Groote Waard en de Brielse Dijkkring, hebben de afgelopen jaren bewonersavonden georganiseerd bij het opstellen van peilbesluiten. Bij de Brielse Dijkkring worden inloopavonden georganiseerd. De Groote Waard heeft aangegeven alleen bewonersavonden te organiseren indien veranderingen optreden in het nieuwe peilbesluit. De waterschappen richten bij het opstellen van een peilbesluit een projectgroep op met vertegenwoordigers van verschillende belangenorganisaties. De ervaringen met het werken in de projectgroepen en de samenwerking tussen de belanghebbenden, het waterschap en de provincie wordt als constructief en positief ervaren.

De waterschappen geven aan dat de benodigde tijd voor het opstellen van een peilbesluit wordt geraamd op een half jaar tot drie jaar. In meerderheid kan een raming van 1 tot 2 jaar worden aangehouden. Voor de goedkeuring wordt een half jaar tot 1 jaar opgegeven. Dit is bijzonder vanwege het feit dat de wettelijke termijn voor goedkeuring door GS hiervoor is vastgesteld op 13 plus eventueel 13 weken verdaging. Het aantal bezwaren dat wordt ingediend varieert sterk. Bij het Hoogheemraadschap van Delfland worden 100 bezwaren gemeld, bij Rijnland 60 en bij Alblasserwaard 40. De overige waterschappen geven aan slechts een enkel bezwaar te ontvangen.

#### Kosten

Hier zijn zowel de kosten voor het opstellen van de peilbesluiten zelf aan de orde geweest als de kosten voor compenserende maatregelen voor de effecten van voorgenomen peil aanpassingen. Bij het opstellen van peilbesluiten zijn aanvullende condities gesteld, zodat het de vraag is of hierdoor het opstellen van peilbesluiten duurder is geworden.

Veel waterschappen hebben niet aan kunnen geven hoeveel de kosten per peilbesluit bedragen. Delfland, Brielse Dijkkring en Groote Waard hebben vergelijkbare bedragen, € 25.000,- tot € 30.000,-. Rijnland heeft (voor een complexer peilbesluit) € 300.000,- besteed. IJsselmonde en DWR hebben een richtwaarde per ha, respectievelijk € 30,- per ha en € 2.000,- per ha. De andere waterschappen hebben dit blijkbaar niet in beeld.

Bij de uitvoering van peilbesluiten bestaat de mogelijkheid financiële compensatie te verlenen voor opbrengstderving bij peilveranderingen en het opheffen van onderbemalingen. De extra kosten ten gevolge van compensatie of schadevergoeding bij ANL-gebieden en natuurgebieden worden bij Oude Rijnstromen geraamd op € 100.000,- tot 500.000,-. Bij DWR is hiervoor een special regeling in ontwikkeling 'De blauwe dienst'. Andere waterschappen hebben geen kostengegevens. Ten aanzien van extra kosten voor het opstellen van een breed gedragen peilbesluit zijn geen gegevens beschikbaar. Alleen Wilck & Wiericke neemt hiervoor geld op in de jaarlijkse begroting (€ 50.000,- tot 100.000,-). Drie waterschappen geven aan dat financiën een beperking vormt bij het opstellen van peilbesluiten (Rijnland, DWR en Oude Rijnstromen).

### 3.5 Handhaving

Met betrekking tot handhaving speelt de provincie op twee niveaus een rol. Het gaat hier om het opvolgen en controleren van de beschikbaarheid van actuele peilbesluiten en eventuele verlengingen. Ten tweede dient er inzicht te bestaan in de daadwerkelijk gehanteerde praktijkpeilen in relatie tot de peilen zoals vastgelegd in de peilbesluiten. De provincie heeft regelmatig overleg met de waterschappen. Hiernaast wordt een jaarlijkse rapportage van beleidsindicatoren bijgehouden. De waterschappen leveren hiervoor gegevens aan.

In hoeverre worden de afspraken uit de peilbesluiten in de praktijk ook daadwerkelijk uitgevoerd. De waterschappen hebben hier een taak om de werkelijke peilen en de onderbemalingen te controleren en te handhaven.

Inspectie van werkelijke peilen vindt gedeeltelijk automatisch plaats, vooral bij de gemalen. De meting van de peilen wordt gebruikt voor het in- en uitschakelen van de gemalen. Voor het overige gebied is de inspectie veelal visueel. De resultaten worden opgeslagen met als doel in geval van klachten de informatie beschikbaar te hebben. Een gebiedsoverzicht met de werkelijke peilen en een vergelijking met de peilen uit het actuele peilbesluit is bij de waterschappen niet voorhanden.

De inspecties leiden bij sommige waterschappen tot acties (DWR, Brielse Dijkkring, Groote Waard en Alblasserwaard). Goeree Overflakkee geeft aan dat zelden acties worden ondernomen en IJsselmonde periodiek. Bij de overige waterschappen leiden de inspecties niet tot acties. Inspectie van onderbemalingen vindt alleen bij Brielse Dijkkring en bij Groote Waard plaats.

Bij zeven waterschappen vindt klachtenregistratie plaats, waarbij drie waterschappen het aantal klachten van het afgelopen jaar kunnen noemen. Bij Delfland zijn drie klachten binnen gekomen, bij Wilck & Wiericke 78 en bij Krimpenerwaard 30. Rijnland, DWR, Brielse Dijkkring en Groote Waard houden eveneens klachtenregistratie bij.

#### Rapportage

De rapportage van het opstellen van peilbesluiten en van het toepassen van peilen in het beheersgebieden vindt plaats binnen het waterschap aan het bestuur en aan de provincie als toezichthouder. Jaarlijkse rapportage van peilen vindt plaats door drie waterschappen (Rijnland, Brielse Dijkkring en Alblasserwaard). Vijf waterschappen beschikken over een informatiesysteem, waarin informatie is opgeslagen. Kwaliteitscontrole op de gegevens vindt plaats bij vijf waterschappen. Dit zijn echter niet dezelfde waterschappen, bij twee waterschappen is een informatiesysteem zonder kwaliteitscontrole en bij twee andere waterschappen kwaliteitscontrole zonder informatiesysteem.

### **Beleid naar uitvoering**

Hieronder wordt gekeken naar het planmatig opstellen van peilbesluiten, met als doel alle peilbesluiten actueel te hebben, en het opstellen van specifieke beleidsnota voor toepassing van het provinciale beleid bij het waterschap (zie tabel 5).

In het waterbeheersplan worden beleid en voorgenomen activiteiten van het waterschap beschreven, voor een periode van 4 jaar. De NUP is per 1999 van kracht geworden. Alle waterbeheersplannen zijn opgesteld voor de periode van 1999 tot 2003 of van 2000 tot 2004. De waterbeheersplannen voor ZHEW met inliggende waterschappen, Delfland, Schieland en Stichtse Rijnlanden hebben betrekking op de periode van 1999 tot 2003. Rijnland met inliggende waterschappen en DWR hebben waterbeheersplannen voor de periode van 2000 tot 2004. In de waterbeheersplannen met een looptijd van 1999 tot 2003 is geen verwijzing naar de NUP opgenomen. De regeling is hiervoor te laat bekend geworden.

De meeste waterschappen hebben een planning voor het opstarten van peilbesluiten, met uitzondering van Alblasserwaard. Een beleidsnotitie onderbemaling is opgesteld door de waterschappen Wilck & Wiericke, De Groote Waard, Alblasserwaard, DWR en Rijnland. Door IJsselmonde, Wilck & Wiericke, De Groote Waard, DWR en Rijnland is een beleids notitie opgesteld gericht op het terugdringen van onderbemalingen. Bij Alblasserwaard is de notitie nog in ontwikkeling.

### **Peilbesluit in veengebieden en in ANL-gebied of natuurgebieden**

Binnen de NUP is aangegeven dat in veengebieden maximaal 60 cm drooglegging mag worden toegepast. Voor ANL-gebieden en natuurgebieden wordt ook uitgegaan van Max. 60 cm waarbij peilaanpassing de natuurlijke maaiveld daling volgen, of in natuurgebieden afhankelijk zijn van het natuurdoel. Met behulp van ruimtelijke informatie is een toets uitgevoerd in hoeverre aan deze condities wordt voldaan. Hiervoor is gebruik gemaakt van een kaart met maaiveldhoogtegegevens (het AHN), aangeleverd door de provincie Zuid-Holland. Deze kaart is vergeleken met de kaart waarop de polderpeilen per peilvak zijn aangegeven. Onderbemalingen komen hier niet op voor. Verschilberekening tussen maaiveld en polderpeil geeft voor de gehele provincie de drooglegging weer. Helaas ontbreken gegevens op een aantal plaatsen, waar als gevolg hiervan geen analyse mogelijk is. Aangegeven dat deze kaart slechts bedoeld is om een indruk te verkrijgen van de drooglegging. Voor meer gedetailleerde informatie over de drooglegging te dienen de peilbesluiten zelf bestudeerd te worden.

### 3.6 Kaarten

Vanwege het ruimtelijke karakter van de informatie over peilbesluiten en droogleggingen leveren kaarten een goede ondersteuning voor de presentatie van de gegevens.

Voor de studie is gebruik gemaakt van het GIS bestand dat de provincie Zuid Holland opgebouwd heeft met betrekking tot actualisatie van peilbesluiten en de grenzen van de verschillende peilgebieden. Per peilgebied zijn de winterpeilen gebruikt om een berekening te maken van de actuele drooglegging.

Hierbij is een combinatie gemaakt van AHN (Actueel Hoogtebestand Nederland) data van de maaiveld ligging en de winterpeilen per peilgebied. Door deze combinatie ontstaan een kaartbeeld dat binnen de verschillende peilgebieden aangeeft in hoeverre de drooglegging voldoet aan de normen van de NUP. Het AHN bestand levert een goede benadering op van de werkelijkheid in het terrein. Hierbij dient wel in gedachten gehouden te worden dat de nauwkeurigheid van het AHN in het verticale vlak 5 cm is. Verder is gerekend met de winterpeilen als opgegeven in de laatst bekende peilbesluiten. De praktijkpeilen en droogleggingen kunnen in werkelijk dus anders zijn. Ook de onderbemalingen zijn in deze benadering niet meegenomen.

De kaarten geven aldus een indicatie van de drooglegging in de winterperiode. De kaarten zijn bedoeld ter illustratie van de grote lijn en als discussie document. In totaal zijn de resultaten van de GIS-analyse in 5 verschillende overzichtskaarten van de hele provincie gepresenteerd:

1. Overzichtsk kaart met ligging veengebieden.
2. Actualiteit peilbesluiten.
3. Drooglegging totaaloverzicht (winterpeilen).
4. Drooglegging in veengebieden (winterpeilen).
5. Drooglegging in ANL gebieden (winterpeilen).

Alle kaarten zijn opgenomen in bijlage 3 van dit rapport

Op kaart 1 is de verspreiding van veengebieden aangegeven op basis van de Stiboka bodemkartering. De veengebieden (samen met de ANL gebieden in veengebied) krijgen binnen de NUP speciale aandacht vanwege de problematiek met maaiveld daling en natuurdoelstellingen. Het is duidelijk dat veen vooral voorkomt aan de noordoost kant van de provincie. In de provincie komt circa 58.000 ha veengebied voor.

Kaart 2 geeft een presentatie van de actuele peilbesluiten. De informatie voor deze kaarten komt uit het door de provincie Zuid Holland bijgehouden GIS bestand. Er is een toetsing uitgevoerd voor 7 eenheden:

- actueel peilbesluit beschikbaar (periode 1 dec 1993 – 1 dec 2003);
- actuele verlenging van peilbesluit (vervaldatum na 1 dec 2003);
- geen actueel peilbesluit;
- verlenging verlopen;
- herpolderd;
- te herpolderen;
- bebouwd gebied.

Naast de overzichtskaart zijn er per waterschap detailkaarten gemaakt waarop ook de grenzen van de afzonderlijke peilgebieden staan. Op de kaarten is tevens een drietal kentallen opgenomen: het tot aantal Ha beheersgebied, aantal Ha actueel peilbesluit en aantal Ha niet actueel peilbesluit.

Uit het overzicht blijkt, dat de situatie sterk wisselend is per waterschap. Uit de rode en groene kleuren valt op, dat er zowel waterschappen zijn die compleet over actuele peilbesluiten beschikken terwijl er ook waterschappen zijn waar men zwaar achterloopt. De provincie Zuid Holland gebruikt de kaarten als toetsing van de actualiteit van peilbesluiten en als ondersteuning voor de dialoog met waterschappen voor het inlopen van de achterstanden met betrekking tot actuele peilbesluiten.

Kaart 3 illustreert de drooglegging voor de totale provincie. Hierbij zijn klasse-grenzen van 0-40, 40-60, 60-120 en groter dan 120 cm ingesteld. Bij deze kaart valt de overeenkomst met de ligging van de veengebieden sterk op. De klasse groter dan 120 cm vinden we vooral in de diepe droogmakerijen en de kleigebieden op de Zuid Hollandse eilanden. Hier is een direct verband met de diepteligging van de drainagesystemen zoals die door de akkerbouwbedrijven gebruikt worden. Uit de kaarten blijkt ook hoe sterk de hoogteligging van het maaiveld invloed heeft op de drooglegging en dus ook het al dan niet voldoen aan de gestelde norm.

Kaart 4 geeft door middel van een maskering de drooglegging aan, binnen de veengebieden. De klasse van de legenda zijn hier kleiner dan 40 cm, 40 – 60 cm, 60 – 65 cm en groter dan 65 cm. Door deze indeling en de bijbehorende kleurstelling is het direct duidelijk in hoeverre wordt voldaan aan de conditie dat de drooglegging maximaal 60 cm bedraagt. Uit de figuur blijkt bijvoorbeeld dat in de Krimpenerwaard de drooglegging over het algemeen onder de 60 cm grens blijft. Ten Noorden van Gouda zijn er veel relatief natte gebieden met een drooglegging kleiner dan 40 cm. In de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden wordt vaker een drooglegging van meer dan 65 cm gehandhaafd. Duidelijk is echter te zien dat deze droogleggingen parallel voorkomen met kleigronden en stroomruggen langs de rivieren en oude veenstromen. De diepere polders waar geen veen meer ligt hebben ook vaak een grotere drooglegging vanwege het gebruik voor akkerbouw. Ook is het opvallend dat de strook veengebied in de buurt van Leiden en Voorschoten een relatief grote drooglegging kent.

Kaart 5 geeft de drooglegging voor ANL-gebieden en natuurgebieden. Hier is een keuze gemaakt voor een klasse indeling met een extra eenheid te weten: kleiner dan 40, 40 – 50 cm, 50 – 60 cm, 60 – 65 cm en groter dan 65 cm. In het algemeen valt op dat er slecht weinig ANL gebieden echt nat zijn terwijl dat wel de verwachting is. Door deze indeling vallen direct de gebieden op die niet aan de gestelde voorwaarden voldoen. **Globaal voldoet xxx% van de ANL gebieden niet aan de normen van de NUP.** Dit zijn vooral de ANL-gebieden ten Noordoosten van Leiden en Mijdrecht. Hiernaast vallen de ANL gebieden in de Alblasserwaard weer op. Door de ligging langs de rivieren betreft het hier vaak kleiprofielen die een grotere drooglegging kennen.

## 4 MENINGEN KERNPUNTEN NUP

In hoofdstuk 3 is de beschikbare informatie bijeengebracht om zo feitelijk mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen. In dit hoofdstuk 4 en 5 wordt een overzicht gegeven van de achtergronden bij de cijfers en de meningen van de verschillende partijen. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de kernpunten van de NUP. Dit heeft vooral betrekking op het opstellen van peilbesluiten. Aan het einde van iedere paragraaf worden de conclusies samengevat in een stukje cursief gedrukte tekst. Hoofdstuk 5 geeft de meningen weer beschreven vanuit de gehele beleidscyclus, waarbij het operationele peilbeheer meer aandacht krijgt.

Het onderzoek heeft zich gericht op de volgende kernpunten uit de NUP:

- actualisatie peilbesluiten;
- peilbeheer in veengebieden;
- terugdringen van onderbemalingen;
- integrale gebiedsgerichte benadering – watersysteembenadering;
- actoren en belangenafweging;
- handhaving.

De kernpunten hebben vooral betrekking op het opstellen van peilbesluiten. Het daadwerkelijk toepassen en uitvoeren van het peilbeheer, alsmede de beeldvorming en inhoudelijke vragen komen in hoofdstuk 5 aan bod.

### 4.1 Actualisatie peilbesluiten

De waterschappen hebben als taak er voor te zorgen dat de peilbesluiten binnen het beheersgebied zijn opgesteld en actueel zijn. Uit de cijfers in hoofdstuk 3 blijken er gebieden voor te komen waar nog geen peilbesluit is opgesteld en gebieden waar het peilbesluit niet meer actueel is. De waterschappen zijn zich bewust van de status van hun peilbesluiten. Uit de provinciale gegevens blijkt dat al meer dan tien jaar gebieden voor komen zonder actueel peilbesluit. Indien een achterstand is ontstaan bij opstellen van peilbesluiten, wordt meestal getracht geleidelijk de achterstand in te halen.

Slechts een enkel waterschap (het waterschap IJsselmonde) noemt het op orde hebben van de peilbesluiten als een paradepaardje. Bij de andere waterschappen wordt het niet als een groot probleem gezien als geen formeel actuele peilbesluiten voorkomen. In praktijk wordt in dergelijke gebieden het bestaande peilbeheer voortgezet, zodat het bij de landgebruikers vaak niet bekend is dat er geen actueel peilbesluit is. Doordat het peilbeheer gewoon kan worden voortgezet, heeft het bijwerken van de achterstand in peilbesluiten niet de hoogste urgentie bij waterschappen.

Als reden voor de achterstand noemen de waterschappen:

- te weinig mensen bij waterschap beschikbaar voor deze taak;
- het opstellen van het peilbesluit is te complex geworden, bijvoorbeeld door de omgevingsfactoren, waardoor uitstel in de procedure optreedt;
- afwachten in verband met fusie;
- nieuwe beheersgebieden toegevoegd, in sommige gebieden zijn nog nooit peilbesluiten opgesteld (bijzondere gebiedjes, stedelijk gebied, boezemlanden).
- weinig druk om bij te zijn (geen sanctie en geen echte problemen)

*Ieder waterschap streeft naar actuele peilbesluiten. Het ontbreken van sancties, (indien er voor een gebied tijdelijk geen actueel peilbesluit bestaat) heeft tot gevolg dat het opstellen van actuele peilbesluiten niet overal de hoogste prioriteit heeft.*

## 4.2 Peilbeheer in veengebieden

De kernpunten van de NUP hebben vooral betrekking op de veengebieden. Hier treedt vaak al vele eeuwen maaiveldaling op, met grote maatschappelijke gevolgen, zoals schade aan infrastructuur, schade aan bebouwing en waterhuishoudkundige problemen. Regulering van het waterpeil kan een belangrijke bijdrage leveren aan het beperken van de maaiveldaling in veengebieden.

De ligging van veenweidegebieden wordt door de waterschappen bepaald aan de hand van (Stiboka) bodemkaarten. In het Westelijk en Noordelijk deel van de provincie komen grotere aaneengesloten gebieden voor. Verder komt er ook lokaal veen voor in gebieden waar de aangesloten veenpakketten zijn afgegraven. De waterschappen zijn zich goed bewust van de ligging van de veengebieden. Doordat de bodemkaarten meerdere decennia oud zijn, ontstaat bij sommige waterschappen discussie over de ligging van de veengebieden.

In de grotere veenweidegebieden vindt veel veeteelt plaats. Lokaal komen hier klei en zandige gebieden voor, naast de veengebieden of gedeeltelijk onder de veengebieden. De bodemdaling is hierdoor niet overal gelijkmatig. Toenemende verschillen in maaiveldhoogte leiden tot drassige en droge gedeelten van de weilanden, waardoor de benuttingmogelijkheden beperkt worden. Naast veeteelt komen natuurgebieden en ANL-gebieden gebieden voor. In de kleigebieden komen zones met veen voor, waar veelal een natuurfunctie aan gegeven is, met aangepast peilbeheer.

*De door de NUP aangegeven grens van max 60 cm drooglegging in veengebieden wordt door de agrarische sector als nog net werkbaar gezien. Er is discussie over het toekennen van peilen aan verschillende functies en de gehanteerde bufferzones. Een landbouwbedrijf in de buurt van een natuurgebied zal schade ondervinden van een geringere drooglegging in het natuurgebied. Door het versnipperde voorkomen van kleine natuurgebieden krijgen relatief veel bedrijven met geringere drooglegging te maken.*

### 4.3 Terugdringen van onderbemalingen

Uit de cijfers in hoofdstuk 3 blijkt dat binnen de provincie Zuid-Holland 1750 onderbemalingen voorkomen. Tevens blijkt, dat veel onderbemalingen (81%) niet over de vereiste vergunning beschikken.

Onderbemalingen komen vooral in veen(weide)gebied voor, maar ook wel gedeeltelijk in kleigronden en in stedelijk gebied. Soms is onderbemaling nodig vanwege verschillen in maaiveldhoogte, of verschillen in grondgebruik. De voorwaarden zijn onderling niet sterk verschillend.

De waterschappen noemen een deel van de onderbemalingen historisch, wat inhoudt dat deze onderbemalingen al lang bestaan zonder dat hiertegen door de waterbeheerder bezwaar is aangetekend. De waterschappen streven naar het opheffen van onderbemalingen aangezien hierdoor versnippering van het watersysteem optreedt. Als tweede nadeel geven de waterschappen aan dat bij onderbemalingen het waterbeheer in particuliere handen is, terwijl deze taak bij het waterschap hoort te liggen.

Uit de gesprekken met de waterschappen blijkt, dat ze allemaal streven naar reductie van onderbemalingen. Sommige waterschappen hebben een specifieke beleidsnota onderbemalingen, andere passen het beleid toe per peilbesluit. De beslissing over het toestaan van onderbemalingen wordt soms direct meegenomen bij het opstellen van een peilbesluit, en soms na het vaststellen via vergunning.

Veel waterschappen werken met een stappenplan bij een peilbesluit om de onderbemalingen te toetsen. Daarbij zijn drie opties in beeld, met criteria hoe tot een keuze wordt gekomen. Bij de toetsing is het vaak van belang of het om een particulier gaat of een groep gebruikers:

- opheffen, de onderbemaling wordt stopgezet en het gebied komt op hetzelfde peilniveau als de rest van het peilgebied;
- overnemen, de onderbemaling blijft op hetzelfde niveau, maar vormt nu een onderdeel van het peilgebied, dat beheerst wordt door het waterschap;
- vergunnen, de onderbemaling wordt voor een nieuwe periode gegund.

#### **Opheffen**

Bij het opheffen van onderbemalingen kan compensatie aan de landgebruikers betaald worden. In praktijk vindt dit vrijwel niet plaats. Bij de meeste waterschappen is men hier ook principieel tegen. Het idee dat alle ingelanden moeten betalen voor het opheffen van een onderbemaling van een enkeling wordt als niet rechtvaardig gezien. Daarnaast geven waterschappen aan, onvoldoende geld te hebben voor een dergelijke regeling. Een uitzondering vormt DWR waar men de regeling 'Blauwe Dienst' in voorbereiding heeft, waarin compensatie staat uitgewerkt.

Opheffen kan ook op termijn gebeuren. Dan wordt aangekondigd dat na deze peilbesluitperiode de onderbemaling wordt opgeheven, dus na 10 jaar. Dit geeft gebruikers de kans maatregelen te treffen. Een ander alternatief dat door een waterschap is genoemd bestaat uit het gelijk te houden van het onderbemalingsniveau en maaiveld daling niet te compenseren (uitsterven onderbemalingen ofwel ingroeimodel).

### **Overnemen**

Overnemen gebeurt als een aantal onderbemalingen bijeen zijn en samen een nieuw peilvak mogelijk maken. Nu neemt het waterschap de taak van de particulier over, en kan zorgdragen voor juiste peilen. (onderbemalingen zijn uitzonderingen en worden niet altijd gecontroleerd, soms worden de peilschalen dieper geslagen).

### **Vergunnen**

Niet alle onderbemalingen zijn vergund. Sommige historische uit 'nieuwe' beheersgebieden zijn nog niet in beeld gebracht. Vaak wordt bij het vaststellen van het peilbesluit een inventarisatie gemaakt, zodat geleidelijk alle onderbemalingen in beeld zijn. Historisch niet gegunde onderbemalingen zijn vaak bekend en gedoogd. Het is moeilijk dan ineens te onderbemalingen te toetsen en stop te zetten.

*De waterschappen geven aan de intentie te hebben onderbemalingen terug te dringen, maar in praktijk wordt dit amper toegepast. Dit komt omdat onderbemalingen om valide lokale redenen bestaan, historische rechten niet plotseling teniet worden gedaan en omdat geen geld beschikbaar wordt gesteld voor financiële compensatie.*

*Een aantal waterschappen heeft de onderbemalingen niet goed in beeld. Dit komt door het grote aantal niet-vergunde onderbemalingen en door de beperkte controle op onderbemalingen in de praktijk.*

*Tevens krijgt het terugdringen van onderbemalingen geen prioriteit omdat de waterschappen vaak een afweging maken voor het regionale en individuele bedrijfsbelang in plaats van het maatschappelijke belang van de NUP. Dit wordt mede bevorderd door het ontbreken van sancties vanuit de provincie.*

*(WLTO) Onderbemalingen zijn in de praktijk pasklare oplossingen voor zeer specifieke omstandigheden (een soort 'maatpak'). Ook in de toekomst zijn onderbemalingen derhalve noodzakelijk om invulling te kunnen geven aan de noodzakelijke behoeften van een bepaalde functie in een bepaald gebied.*

#### 4.4 Integrale gebiedsgerichte benadering - watersysteembenadering

In het overzicht van feiten (hoofdstuk 3) is al aangegeven dat waterschappen recentelijk gestart zijn met het opstellen van gebiedsplannen of waterstructuurplannen. Er is zodoende weinig ervaring met het opstellen van peilbesluiten gebaseerd op gebiedsplannen. Wel is ervaring opgedaan met het inpassen van nieuwe gebiedsfuncties in het watersysteem. Uit de cijfers blijkt dat nog veel relatief kleine waterstaatkundige eenheden voor komen. Uitwerking van gebiedsplannen in grote peilgebieden treedt alleen bij DWR op.

##### **Opstellen gebiedsplannen**

In de afgelopen vier jaar is met uitzondering van DWR geen gebiedsgerichte benadering toegepast bij het opstellen van een peilbesluit. In sommige gevallen heeft het waterschap kunnen aansluiten op een gebiedsontwikkeling, zoals bij landinrichtingsprojecten. Bij het HH Alblasserwaard en Vijfheerenlanden heeft men de peilbesluiten geclusterd. In 1995 zijn 100 stuks voor Alblasserwaard gedaan en in 2003 zijn 117 stuks voor de Vijfheerenlanden ingediend.

De waterschappen zijn bezig gebiedsplannen op te stellen. De noodzaak om deze plannen op te stellen wordt vaak niet gezien in het peilbeheer, maar heeft te maken met vraagstukken als klimaatverandering (waterberging) en waterkwaliteit (doorstroming, zoetwateraanvoer). De relatie tussen de plannen en peilbesluiten is daardoor nog niet evident. Soms is afstemming zelfs complex, zodat wordt besloten de peilbesluiten nog even los te koppelen van de gebiedsplannen, zoals bij Delfland gebeurt met de ABCDelfland en ABC-polders. DWR past een gebiedsgerichte aanpak toe vanuit de watersysteembenadering. Voor het watersysteem wordt een watergebiedsplan opgesteld, waarvan de waterinrichting en het peilbesluit een onderdeel vormen. Er is uitgegaan van logische eenheden van aan elkaar gekoppelde polder- en boezemsystemen. De systeembenadering houdt in dat grondwater, de kwaliteit van het oppervlaktewater, in- en uitlaat van water, de waterpeilen en de waterinrichting in samenhang worden beoordeeld en maatregelen ter verbetering worden voorgesteld. De omvang van een watergebiedsplan is maximaal 5.000 tot 6.000 ha, vanwege het verkrijgen van het benodigde detailniveau en het genereren van belangstelling en inbreng van belanghebbenden en bewoners. Binnen deze omvang kan een goede afweging van maatregelen worden gemaakt. WLTO en andere belangengroeperingen denken mee bij deze afweging, om de boven individuele belangen goed te behartigen. Functies worden gezien als kansen en niet als bedreigingen.

##### **Het inpassen van nieuwe functies binnen het gebied**

De gebiedsbenadering is bij uitstek bedoeld om belangenafwegingen te maken indien landgebruik met verschillende wensen ten aanzien van peilbeheer samen voorkomen in een gebied. Vooral bij verandering van functie of landgebruik moet de waterbeheerder bepalen of het watersysteem lokaal wordt aangepast, zelfs een grootschaliger aanpassing wenselijk is, of de nieuwe functie zich in het bestaande beheer moet schikken. Deze discussie komt vooral aan bod bij:

- nieuwe natuurgebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden);
- recreatiegebieden, zoals golfterreinen;
- aanleg nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en infrastructuur.

De waterschappen geven aan dat vooral bij kleine natuurgebieden binnen een agrarisch gebied geldt dat de belangenafweging lastig is. Het natuurgebied vraagt een geheel eigen waterbeheer en dat leidt tot versnippering, hogere beheerskosten en mogelijk opbrengstderving voor de omringende landgebruikers.

Het voldoen aan de wensen van nieuwe functies in het gebied, kan een waterschap indien gewenst een tijdlang voor zich uitschuiven. Delfland stelt expliciet in haar waterbeheersplan dat de bestemmingsplannen van de gemeente richtinggevend zijn voor haar peilbeheer, en niet de functies zoals door de provincie in haar waterhuishoudingsplan zijn opgenomen. Hierbij is het natuurlijk wel zo, dat de provincie afwegingen in functies maakt bij het opstellen van het streekplan. Dit vormt een kader voor verdere invulling.

Meerdere waterschappen kiezen hierin een eigen weg. Het is bij de provincie bekend dat bestemmingsplannen soms sterk verouderd zijn, zodat bijvoorbeeld natuurgebieden hierin nog niet als zodanig zijn opgenomen. Er heerts de mening, dat zolang de gemeenten de bestemmingsplannen niet hebben bijgewerkt, het waterschap nog geen aangepast peilbeheer hoeft te voeren voor de nieuwe functies. De provincie zou hier actiever rekening mee kunnen houden bij de voorbereiding van peilbesluiten. Een duidelijke relatie naar de rol en de keuzes van de provincie bij het opstellen van het streekplan is hier wenselijk.

Vanuit de Europese regelgeving kan hierdoor een ongewenste situatie ontstaan, omdat de aangewezen vogel- en habitatrichtlijn gebieden, een beschermde status hebben. Peilbeheer dat hier geen recht aan doet kan, ondanks het feit dat de bestemmingsplannen nog niet zijn bijgewerkt, leiden tot sancties vanuit Europa. Dit geldt bijvoorbeeld ook de aanleg van nieuwe natuur, terwijl de bestemmingsplannen er nog niet op zijn aangepast.

### **Vergroten van de peilbesluitgebieden**

Schaalvergroting van peilbesluiten wordt vooral gekoppeld aan de gebiedsplannen. Meerdere peilbesluiten kunnen worden samengevoegd tot een nieuw peilbesluit. Dit wordt al toegepast bij DWR en HDSR. Het HH Alblasserwaard en Vijfheerenlanden hanteert een clustering van peilbesluiten. Andere waterschappen zijn nog niet zo ver. Het is echter ook mogelijk zonder gebiedsplannen peilbesluiten voor grotere gebieden op te stellen. Dit heeft als voordeel dat de procedures minder vaak doorlopen hoeven te worden.

Vooral in vergelijkbare gebieden met weinig veranderingen wordt dit toegepast. Soms worden de peilbesluiten wel afzonderlijk opgesteld, en vervolgens als pakket aangeboden aan de provincie (zoals bij het Hoogheemraadschap Alblasserwaard & Vijfheerenlanden); Het samenbrengen van meerdere peilbesluiten wordt ook als riskant gezien. Indien een discussie ontstaat over een onderdeel, blijft goedkeuring voor het peilbesluit bij andere onderdelen ook lang uit.

DWR en het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden geven aan dat de nieuwe aanpak leidt tot grootschalige peilbesluiten. Bij de andere waterschappen wordt aangegeven geen vergroting van de gebieden per peilbesluit na te streven. Bij grotere eenheden komen meer problemen bij elkaar en dat geeft vertraging in de procedure.

Vergroting van de peilvakken treedt eveneens nauwelijks op. Doordat steeds meer versnippering van gebieden is ontstaan, met voor elke functie specifieke ontwateringwensen, is een verdere versnippering eerder aan de orde.

#### 4.4.1 Knelpunten bij integrale gebiedsbenadering

De belangenafweging tussen lokaal landgebruik en bredere gebiedsbelangen vormt een centrale vraag voor de waterschappen. Daarbij komen de volgende knelpunten naar voren:

- hoe kunnen de gebiedsdoelen worden geformuleerd vanuit waterbeheer;
- welke gebiedsdoelen gelden vanuit de ruimtelijke ordening;
- hoe ontstaat hieruit een integrale en gedragen gebiedsvisie;
- hoe vindt afweging plaats tussen inkomstenderving voor de landgebruiker en verbetering van de gebiedskwaliteit;
- hoe moet worden omgegaan met historische afspraken.

Onderstaand worden deze knelpunten nader toegelicht.

##### *Opstellen gebiedsdoelen waterbeheer*

Er is nog geen formaat voor het opstellen van gebiedsdoelen vanuit het waterbeheer. Als gevolg hiervan is er een groot verschil in de nu opgestelde gebiedsdoelen. Waterberging is, anticiperend op klimaatsveranderingen, vaak een reden voor het opstellen van de gebiedsplannen. Daarnaast komt waterkwaliteit aan bod, doorstroming van het gebied (geen dode slooteinden) en aanvoer zoetwater, voldoende diepte van de watergangen in verband met de biologische gezondheid.

##### *Gebiedsdoelen ruimtelijke ordening*

Door de integrale aanpak bij het opstellen van peilbesluiten ontstaat een volgordelijkheid. De peilbesluiten leggen uiteindelijk vast, wat in een breder kader voor een gebied is uitgewerkt. Hier knelt de 10-jaarcyclus soms. Het opstellen van gebiedsplannen, het aanpassen van streekplannen en bestemmingplannen, hebben een eigen dynamiek, waardoor gekozen moet worden een tussentijds peilbesluit op te stellen of een te laat opgesteld peilbesluit. De landinrichtingsprojecten, met vaak een erg lange doorlooptijd, geven wel duidelijkheid over de in te richten peilen, maar deze zijn vaak gebaseerd op oude afspraken, die tegen het huidige beleid in gaan, waardoor een keuze moment ontstaat tussen toezeggingen uit het verleden honoreren of de NUP toepassen. Het provinciale beleid verandert sneller dan de ontwikkelingen in het landelijke gebied zich voltrekken. In gebieden met veel ontwikkeling op het gebied van infrastructuur, woningbouw en bedrijfslocaties blijkt de periode van 10 jaar veel te lang. Hierbij dient opgemerkt te worden dat peilbesluiten op eigen initiatief ook meer dan een keer per 10 jaar herzien mogen worden.

##### *Integratie gebiedsdoelen*

De waterschappen hebben bevoegdheid op het gebied van waterbeheer. Combinatie van sommige soorten landgebruik is uit het oogpunt van het waterbeheer ongewenst. Dit is echter een vraagstuk voor de ruimtelijke ordening. Het is dan ook van belang dat de gebiedsplannen vanuit ruimtelijke ordening en waterbeheer gelijk opgaan.

### *Belangenafweging*

Bij een gebiedsgerichte benadering komen de wensen vanuit een breder kader soms te staan tegenover de wensen vanuit het specifieke landgebruik. De druk om toe te geven aan een concreet lokaal belang, boven een meer algemener regionaal en/of maatschappelijk belang blijkt groot te zijn. De waterschappen geven aan het directe economische belang van het landgebruik als een hardere eis te zien dan de eis voor aansluiten bij het provinciale beleid voor water- en natuurbeheer. Dit speelt bij de ambtelijke organisatie van de waterschappen, maar vaak nog sterker bij de besturen.

### *Omgaan met historische afspraken*

Nieuwe inzichten in waterbeheer botsen soms met eerder gemaakte afspraken in een gebied. Landinrichtingsprojecten hebben vaak een bijzonder lange doorlooptijd. Hierin staan vaak expliciete afspraken met betrekking tot drooglegging. Waterschappen hebben er moeite mee een keus te maken tussen eerder gemaakte afspraken en het toepassen van nieuw beleid. Hierbij speelt de rechtszekerheid voor ingelanden een belangrijke rol. Bij voorlichtingsbijeenkomsten doen soms ook provinciale bestuurders uitspraken, waar de waterschappen dan aan gehouden worden. Inpassen van nieuwe inzichten in peilbeheer in bestaande afspraken vormt een knelpunt.

*De waterschappen stuiten bij het streven naar gebiedsgerichte aanpak echter op een aantal lastige knelpunten. Dit betreft enerzijds inhoudelijke knelpunten, zoals het omgaan met specifieke deelbelangen, de historische afspraken of rechten van ingelanden, en de beperkte bevoegdheid op het gebied van ruimtelijke planvorming. Een knelpunt van een geheel andere orde is gelegen in de rol van initiatiefnemer bij gebiedsgerichte ontwikkeling. Daar waar het waterschap niet kan aansluiten bij een bestaand gebiedsgericht plan, zal het waterschap zelf het voortouw moeten nemen. Het is niet altijd duidelijk hoe deze plannen tot stand moeten komen, wat er in moet staan. Dit kan niet door medewerkers peilbesluiten worden uitgevoerd, maar dit heeft impact op de gehele werkwijze.*

*De gebiedsbenadering geeft ruimte om nieuwe inzichten vanuit het watersysteem te benoemen en benutten. De afweging met andere ruimtelijke functies wordt met de nu ontwikkelde gebiedsbenaderingen nog niet mogelijk vanwege de rol en bevoegdheid van de waterbeheerders in het vaststellen van functies in het kader van ruimtelijke planvorming. Nieuw waterbeheer leidt daardoor ondanks nieuwe afwegingen, vaak tot vrijwel dezelfde waterpeilen, waardoor de gedachte bestaat dat er gewoon er weinig speelruimte is om waterpeilen te laten afwijken. De waterbeheerders houden hierdoor wel een aantal lastige knelpunten welke gedeeltelijk buiten de huidige bevoegdheden van de waterschappen vallen.*

*Het denken in watersysteem benadering is nog niet verankerd in de bestaande wetgeving rondom ruimtelijke ordening en waterbeheer. De (steeds grotere) waterschappen denken echter wel steeds meer vanuit watersystemen en watergebiedsplannen. Er is behoefte aan een sterkere verankering van deze gewijzigde aanpak in de bestaande wet- regelgeving zodat betere integrale afwegingen gemaakt kunnen worden over functie toekenning.*

*Uit de genoemde knelpunten wordt duidelijk dat het opstellen van een peilbesluit, gebaseerd op een gebiedsvisie, gezien kan worden als het*

*eindtraject van een indringend ruimtelijk proces. Hierin zal het waterschap een belangrijke partij zijn, maar onderdelen van het proces vallen ook buiten haar bevoegdheid. Daarmee is het de vraag of de gebiedsplannen als onderdeel van peilbesluiten moeten worden opgesteld (initiatief bij de waterschappen), of dat gebiedsplannen door de omgeving worden opgesteld (initiatief bij de provincie, actieve betrokkenheid van de waterschappen), en het peilbesluit een verankering is van de afspraken in de gebiedsplannen.*

#### 4.5 Actoren en belangenafweging

Indien in grotere gebieden met verschillende functies eenheid in peilbeheer moet komen, zullen sommige functies geen optimaal peilbeheer kunnen krijgen. Voor het vaststellen van de peilen zullen de belangen in het gebied in beeld moeten komen en moeten worden afgewogen. Dit is in de NUP nadrukkelijk aangegeven. De betrokkenen of actoren dienen mee te denken en praten over het te voeren peilbeheer. Alle waterschappen blijken bij het opstellen van peilbesluiten actief de betrokkenen op te zoeken. De belangen in het gebied worden op twee niveaus behartigd. De belangenvertegenwoordigers komen in de projectgroep of een klankbordgroep. De direct betrokkenen worden benaderd via informatieavonden

Peilbesluiten zonder wijzigingen worden snel afgehandeld zonder al te veel inspraak. Daarnaast is er groot verschil tussen een stedelijk gebied en landelijk gebied.

##### **Belangenvertegenwoordigers**

Bij belangenvertegenwoordigers is het mandaat niet altijd duidelijk. Soms zijn individuen akkoord maar de belangenvertegenwoordiger niet en omgekeerd komt het voor dat de belangengroepen tevreden zijn maar individuen toch bezwaar maken.

##### **WLTO**

- Aan de genoemde afstemming bij het nemen van peilbesluiten wordt in de praktijk vrijwel altijd sec via formele procedures invulling gegeven. Dit terwijl in een vooroverleg met de direct belanghebbenden (dit zijn de mensen – of hun vertegenwoordigers - die bestaande belangen in het gebied hebben).
- In de praktijk is er veelal sprake van een stapeling van allerlei plannen (formeel en niet formeel) terwijl de middelen vervolgens niet beschikbaar komen om de gestelde ambities te realiseren. De NUP dient zich derhalve naar onze mening met name te richten op het bestaande daadwerkelijke (bodem)gebruik en de bestaande bestemming van een gebied
- Knelpunten volgens de WLTO zijn:
  - \* Veelal geen geld beschikbaar komt om de beleidsdoelen binnen de gestelde termijnen daadwerkelijk te realiseren;
  - \* Soms onvoldoende rekening wordt gehouden met soms grote regionale verschillen binnen één gebied;
  - \* De overheid niet garant wil staan voor de financiële gevolgen van besluitvorming;
  - \* De daadwerkelijke gevolgen van de ingreep en de referentie situatie veelal niet afdoende in beeld zijn;

- \* EU regelgeving de inzet van publiek geld t.b.v. de vergoeding van een particulier initiatief t.b.v. maatschappelijke doelen niet toestaat. Blauwe diensten zijn daarom in de huidige praktijk vaak lastig realiseerbaar.

### **Veenweidegebieden**

Basis is dat een goed waterbeheer voor een bedrijfstechnisch en bedrijfseconomisch gezonde, en in Europees opzicht concurrerende land- en tuinbouw noodzakelijk is. Het waterbeheer dient daarbij te zijn afgestemd op de bestaande gebruikssituatie ter plaatse. Onderdeel is bijvoorbeeld peilindexering in de veenweidegebieden met een agrarische (hoofd)functie. Daarbij dient aangetekend te worden dat de bestaande droogleggingnormen concreet al betekenen dat veehouders in veenweidegebieden te maken hebben met een handicap t.o.v. hun collegae die elders – op andere gronden - hun bedrijf voeren. Een overheid dient echter allereerst na een brede afweging en na beoordeling van alle positieve en negatieve effecten van een ingreep een heldere keuze te maken over wat zij wil.

*Bij het gebruiken van de functietoekenning uit het provinciaal WHH plan (Beleidsplan Milieu & Water) en de geformuleerde gebiedsdoelen voor de beoordeling van peilbesluiten gaat de provincie in voorkomende gevallen voorbij aan de bestaande toestand in een gebied. De bestaande ruimtelijke en waterhuishoudkundige situatie in een gebied is immers regelmatig door vele verschillende redenen (nog) niet in overeenstemming met de provinciale ambities in dat gebied.*

*Door te stellen dat de door de provincies vastgestelde functies leidend dienen te zijn brengt de provincie zowel de individueel benadeelde burger of ondernemer als ook de lagere overheden (gemeenten en waterschappen) in een lastig pakket. Immers, deze overheden (gemeenten en waterschappen) dienen op basis van o.a. de WRO en de WHH invulling te geven aan het provinciale beleid doch zijn tegelijkertijd aansprakelijk voor de gevolgen van de door hen uit te voeren ingrepen. Daarom stelt de WLTO dat de bestaande gebruiksfunctie **in principe** leidend moet zijn bij het vaststellen van peilbesluiten.*

### **Landschap en natuurbeheerders aandachtspunten**

- Peilbesluiten leiden tot netto verlies aan natuur.
- Het aanleggen van buffers rond natuurgebieden vindt onvoldoende plaats.
- De provincie zal haar rol als toezichthouder moeten oppakken, en zorgen dat wat op papier is afgesproken in praktijk ook wordt toegepast. Dat betekent naast procedureel ook inhoudelijke toetsing.
- Bij de ontwikkeling naar grotere waterschappen zullen bestuurders op grotere afstand komen. Hierdoor zal het wellicht moeilijker worden maatwerk bij natuurgebieden te realiseren.
- De stemverhoudingen in besturen van waterschappen zijn bepalend.
- Bij projecten komen vaak veel agrarische organisaties aan tafel en de natuurbelangen zijn door een enkeling vertegenwoordigd. Dan wordt met een meerderheid een besluit vastgesteld.
- De NUP gaat uit van 60 cm, terwijl 50 cm ook haalbaar is.
- De oplossingen in de NUP worden niet als duurzaam gezien, er zal toch bodemdaling blijven optreden.

- In praktijk worden peilbesluiten anders uitgewerkt dan bedacht, maar een klein deel van de natuurgebieden krijgt echt natuurlijk peilbeheer.
- De discussie gaat vaak over de bestemming van een gebied. Indien natuurgebieden in het bestemmingsplan niet als zodanig zijn aangegeven, wil waterschap geen natuurlijk peilbeheer toepassen. Maar gemeenten lopen erg vaak achter met bestemmingsplannen, soms bewust om de natuurfunctie niet toe te hoeven kennen. Hierop zou de provincie de gemeenten moeten aanspreken.
- Dit geldt vooral voor kleine natuurgebiedjes. Voor soms maar een enkele sloot is het erg lastig een apart regime in stand te houden. Grotere gebieden zijn makkelijker in te passen, maar het opgeven van kleinere gebiedjes is niet gewenst want deze kunnen heel specifieke waarden hebben.
- In peilbesluiten wordt steeds gewerkt met NAP-waarden, terwijl de drooglegging eigenlijk meer van belang is.

### **Rol van de Provincie volgens natuurbeheerders**

Zou actiever kunnen zijn op het vastleggen en vasthouden van functies (goedkeuren bestemmingsplannen). Het is opvallend hoe weinig sturend de provincie nu optreedt. Het beleid op papier wijkt af van de werkelijkheid (geen betrouwbaar bestuur). De natuurbelangen hebben niet voldoende invloed bij waterschappen en willen graag steun van de provincie. De provincie zou een rol kunnen spelen bij handhaven van EU natuurdoelstellingen. Provincie is kader stellend en handhaving.

### **Belangenafweging**

Lijkt sterk afhankelijk van de stemverhouding en samenstelling van WS bestuur. Hier is geen invloed op (democratisch gekozen) door de provincie. Er zou een norm gesteld kunnen worden voor samenstelling.

### **Direct betrokkenen**

De direct betrokkenen zijn vaak moeilijk te bereiken. Voor een breed gedragen peilbesluit dienen ze wel bij de besluitvorming betrokken te worden. Er wordt gezocht naar effectieve wijze om de bewoners goed te betrekken bij een informatieavond. Opkomst van 1 of 2 mensen komt voor, en die vragen naar een ander onderwerp. Betrokkenen gaan voor eigen belang en dienen toch wel een bezwaar in, dat wordt door vooroverleg niet weggehaald. Soms kunnen kleine aanpassingen gemaakt worden door onbekendheid of vergissingen. Er is een groot verschil tussen stad en platteland. In de stad is het vooral een informatieavond waarbij uitleg plaatsvindt, hoe het systeem werkt, wat elkaar beïnvloed etc. Op het platteland komen mensen die al jaren direct betrokken zijn bij het waterbeheer, de beheerders kennen en aanspreken en afspraken uit het verleden aanhalen.

### **Rol provincie bij opstellen peilbesluit**

De provincie heeft als beleidsadviseur van de waterschappen meestal een rol in de projectgroep tijdens het vooroverleg. Hierin wordt geadviseerd in de uitleg en implementatie van het provinciale beleid bij het opstellen van het peilbesluit. Uiteindelijk wordt het peilbesluit getoetst door Gedeputeerde Staten. Als de provincie meedenkt bij het opstellen van een peilbesluit, zal duidelijk moeten zijn dat deze adviezen door GS worden gesteund.

De provincie heeft echter ook haar eigen beleidsverantwoordelijkheid en belangen in het gebied. Deze belangen hebben betrekking op bijvoorbeeld de wegen in een gebied. Het

is van belang dat de provincie haar rol als toezichthouder en als beleidsverantwoordelijke en belanghebbende goed weet te scheiden.

*Structureel overleg tussen waterschap en provincie vindt altijd plaats bij het opstellen van peilbesluiten. Hier zouden de meeste waterschappen een actievere rol van de provincie wensen, vooral bij gebieden met functieveranderingen. De provincie heeft een belangrijke rol op het gebied van ruimtelijke ordening, het toekennen van functies en het afwegen van regionale belangen. Indien de integrale gebiedsafweging geheel bij het waterschap wordt gelegd tijdens het opstellen van een peilbesluit, komen de waterschappen aan de grenzen van hun bevoegdheden. Voor complexe situaties wordt het peilbesluit dan doorgeschoven of wordt teruggegrepen op het aansluiten op alle landgebruikwensen in een versnipperde aanpak.*

*In inbreng van actoren, direct belanghebbenden of vertegenwoordigers, biedt de mogelijkheid actuele kennis zo goed mogelijk mee te nemen in de afweging. Daarnaast kan hiermee draagvlak voor veranderingen ontstaan. Individuele bezwaren als gevolg van lokale effecten worden hiermee niet ondervangen. Het tijdig bereiken van actoren bij informatiebijeenkomsten vormt voor alle waterschappen een probleem*

*Het is duidelijk dat er scherpe belangentegenstellingen bestaan. Deze spitsen zich toe op de verschillende landgebruikfuncties en gebiedsdoelen en ambities van verschillende overheden. De lagere overheden inclusief waterbeheerders moeten tussen de partijen opereren.*

#### 4.6 Handhaving

Waterschappen werken over het algemeen niet met een uitgebreid monitoringsplan. Het vastleggen van de veldwaarnemingen verschilt sterk. Er zijn vrijwel geen waterschappen waar men direct overzicht heeft over alle metingen van het waterpeil in het afgelopen jaar en de mate waarin de metingen afwijken van de peilbesluiten. Metingen worden vooral opgeborgen om individuele klachten te kunnen pareren. De kosten en benodigde personele inzet van het meer frequent en structureler meten wordt als belangrijkste reden gemeld voor de huidige situatie. Daar komt bij dat er geen urgentie is om over completer en toegankelijker informatie te beschikken.

Er vinden rapportages naar het waterschapsbestuur plaats, maar niet over de mate waarin de in peilbesluiten vastgelegde peilen daadwerkelijk worden gehaald.

*Voor de waterschappen is er geen urgentie om een uitgebreide evaluatie en handhavingssysteem voor peilbeheer te onderhouden. Vanuit de provincie vindt nauwelijks controle op de werkelijk gehanteerde praktijkpeilen plaats.*

## 5 ANALYSE VAN PEILBEHEER IN PRAKTIJK

In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen gerelateerd aan de kernpunten uit de NUP behandeld:

- actualisatie peilbesluiten;
- peilbeheer in veengebieden;
- terugdringen van onderbemalingen;
- integrale gebiedsgerichte benadering – watersysteembenadering;
- actoren en belangenafweging;
- handhaving;

Om inzicht te krijgen in de toepassing van het peilbeheer, hebben we gebruik gemaakt van de beleidscyclus. Hierin wordt aandacht besteed aan planvorming, uitvoering, controle, rapportage en evaluatie.

### Beleidscyclus

De beleidscyclus is ten aanzien van de NUP opgebouwd uit:

- provinciaal waterhuishoudingsbeleid;
- vertaling provinciaal beleid in waterschapsbeleid;
- uitvoering waterschapsbeleid in peilbesluiten;
- rapportage en handhaving;
- evaluatie.

Samen met de kernpunten van de NUP zijn de stappen uit de beleidscyclus gebruikt als ankerpunten tijdens de interviews met de waterbeheerders. Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen verzameld. De verslagen van de interviews worden in een afzonderlijke bundel uitgegeven. Net als in hoofdstuk 4 worden aan het einde van iedere paragraaf de conclusies samengevat in een stukje cursief gedrukte tekst.

### 5.1 Provinciaal waterhuishoudingsbeleid

#### Inpassing NUP in beheerplannen van waterschappen

De NUP is door de provincie Zuid-Holland als flexibilisering op het eigen beleid in 1998 opgesteld en sinds 1999 van kracht. De waterschappen herkennen de NUP als het beleidskader waarbinnen moet worden geopereerd. Slechts een enkeling herinnert zich betrokken te zijn geweest bij het opstellen van de NUP. De status van de NUP is duidelijk. De doelstellingen in de NUP blijken ook weer niet zo veel van de geldende praktijk af te wijken.

### **Afstemming tussen de provincies**

Zowel in Utrecht als Noord-Holland bestaat er geen directe evenknie van de NUP. Wel zijn in de WHP's richtlijnen opgenomen voor peilbeheer. In het nieuwe WHP zal ook aandacht besteedt worden aan GGOR als leidend principe voor peilbeheer

In Noord-Holland is een aparte notitie peilbesluiten opgesteld die een vergelijkbare status heeft als de NUP. In de praktijk moet men vaak een inhaalslag maken om peilbesluiten vast te stellen. Men komt vaak tegen dat er met historische peilen gewerkt wordt waar geen actuele peilbesluiten voor zijn. Het feit dat een peil al lang wordt gehandhaafd betekent niet, dat dit ook het juiste peil is. Beleid dient zich niet te richten op het volledig 'vast-timmeren' van de peilbesluiten maar meer op een serieuze afweging van belangen. Het peilbesluit is geen doel op zich.

In Utrecht dient er voor 2008 voor alle peilgebieden een actueel peilbesluit beschikbaar te zijn. Men ziet nu al aankomen dat die streefdatum niet gehaald gaat worden. Het belang van de peilbesluiten in waterbeheer neemt toe. Peilbesluiten dienen vooral om de gemaakte afspraken in watergebiedsplannen (DWR en HHDSR) vast te leggen. Een omslag in denken is noodzakelijk meer in de richting van water als ordenend principe in RO planvorming. De peilbesluiten spelen een rol bij het beheer en vasthouden van water op haarvat niveau.

De rol van de provincie bij het vaststellen van peilbesluiten door de waterschappen is tweeledig:

- enerzijds stelt de provincie de beleidskaders op en geeft beleidsadviezen in het vooroverleg met de waterschappen of is actief betrokken bij gebiedsgerichte aanpak;
- Daarnaast heeft de provincie de formele rol vanuit het toezicht op de waterschappen, de goedkeuring van peilbesluiten door Gedeputeerde Staten.

In de praktijk is het wel eens lastig om die twee rollen uit elkaar te houden. Dit wordt onderkend door de beleidsambtenaren van de provincie. Deelname aan projectgroepen of vooroverleg kan niet gezien worden als een garantie vooraf, voor het goedkeuren van de peilbesluiten. Dit hangt samen met eventuele bedenkingen of niet voorziene ontwikkelingen die na het vaststellen van het peilbesluit door het waterschap aan het licht kunnen komen. De omringende provincies (Utrecht en Noord-Holland) herkennen deze situatie ook.

Men ziet de eigen rol vooral als faciliterend en stimulerend. Indien de provincie sterk betrokken is bij het opstellen van een peilbesluit, komt de toetsende rol in het geding. De provincie moet de handen vrij houden om de peilbesluiten goed of af te keuren. Daarbij wordt opgemerkt dat de provincie in de praktijk niet snel een peilbesluit af zal keuren. In de praktijk wordt alleen goedkeuring onthouden indien er sprake is van strijd met het recht of algemene belang. De provincies gaan hun toetsende rol echter zeker niet uit de weg. Er dient aandacht te zijn voor de informatievoorziening.

*Binnen de provincie bestaat een gevarieerd beeld van de eigen rol bij het opstellen van peilbesluiten. Beleidsambtenaren hebben een eigen interpretatie variërend van alleen juridisch toetsend tot actief betrokken bij het opstellen van peilbesluiten. De omringende provincies (Utrecht en Noord-Holland) worstelen*

*ook met deze vraag. Formeel kan de provincie alleen de voorgestelde peilbesluiten goedkeuren of zich (in uitzonderlijke gevallen) onthouden van goedkeuring van een peilbesluit.*

## 5.2 Vertaling van Provinciaal beleid in eigen beleid waterschappen

### **Vertaling NUP in waterschapsbeleid**

De uitgangspunten van de NUP komen terug in de waterbeheerplannen. Deze plannen hebben veelal een cyclus van 4 jaar. Een plancyclus van 1999 tot 2003 komt bij veel waterschappen voor. De meeste waterschappen hebben bij het opstellen van het waterbeheersplan dan ook de NUP nog niet expliciet benoemd. Vertaling van de NUP naar eigen beleidsdoelstellingen heeft bij ongeveer de helft van de waterbeheerders plaatsgevonden in de vorm van beleidsnotities, bijvoorbeeld voor onderbemalingen.

### **Afweging provinciaal beleid en eigen waterschapsbeleid bij praktische toepassing**

De waterschappen hebben te maken met het provinciale beleid dat zo goed mogelijk moet worden uitgevoerd. Het provinciale beleid is aan verandering onderhevig, zowel door nieuwe inhoudelijke inzichten als ten gevolge van politieke ontwikkelingen. De waterschappen hebben echter ook een eigen democratisch gekozen bestuur, waaraan de voornemens ter goedkeuring voorgelegd moeten worden. Over het algemeen geldt dat het provinciale beleid kaderstellend is, en dat daar binnen de waterschappen de eigen lokale invulling geven. In de praktijk komen grote verschillen voor. Het komt voor dat het waterschap op ambtelijk niveau het beleid van de provincie tracht uit te voeren, maar dat de waterschapsbesturen de praktische uitvoering niet altijd ondersteunen. Dit is echter geen algemeen geldend beeld, zeker niet bij de grotere, integrale waterschappen.

In deze studie is geen nadruk gelegd op de samenwerking die bestaat tussen de waterschappen onderling. Het is echter onze ervaring dat de eerste prioriteit uitgaat naar waterbeheer binnen het eigen beheersgebied en minder grensoverschrijdend. Met de implementatie van WB21 en de EU Kaderrichtlijn Water zal hier waarschijnlijk verandering in komen.

*Afstemming tussen beleidsmakers van de provincie en de waterschapsbesturen is nodig. Het is belangrijk dat waterschapsbesturen de achterliggende gedachte van de NUP onderkennen en bereid zijn toe te passen. De provincie dient rekening te houden met de relatie en verhoudingen tussen bestuurlijk en ambtelijk niveau bij de waterbeheerders.*

*Vanwege uiteenlopende doorlooptijden van plannen (ruimtelijke ordening en waterbeheer) is de vertaling van provinciaal beleid in waterschapsbeleid niet altijd actueel.*

*De NUP bevat integrale componenten, die zich vanwege het schaalniveau en relatie tot ruimtelijke ordening niet zo zeer lenen voor peilbesluiten, maar veel meer voor het waterhuishoudingsplan en waterbeheersplan. Het ligt dan ook voor de hand dat de provincie er naar streeft de aanpassing van de NUP op te stellen voorafgaand aan nieuwe waterbeheersplannen.*

*Door de versnippering van functietoekenning bestaan er vaak tegenstrijdige belangen tussen (lokaal) waterschapsbeleid en integraal provinciaal beleid.*

### 5.3 Uitvoering waterschapsbeleid in peilbesluiten

Bij de uitvoering van het peilbeheer in de provincie Zuid-Holland blijkt een onderscheid in de volgende gebieden zinvol:

- veenweidegebied;
- kleigebied;
- stedelijk gebied;
- boezemgebied;
- binnenduinrand.

Ieder gebied heeft een eigen problematiek. In het **veenweidegebied** heeft het vertragen van maaivelddaling een hoge prioriteit. Hiervoor is een geringe drooglegging gewenst. De waterschappen geven aan dat de maximale 60 cm drooglegging als een kritische grens gezien wordt door de boeren. Indien een hoger peil wordt aangehouden ontstaat voor boeren een onwerkbaar situatie.

Voor de **kleigebieden** geldt dat afname van de grotere drooglegging wordt nagestreefd om uitspoeling van drainagewater te verminderen. In deze gebieden speelt maaivelddaling veel minder. Het tegengaan van zoute kwel en het tegengaan van verdroging zijn belangrijke aspecten. Daarnaast zal de waterdiepte in de sloot groot genoeg moeten zijn voor een biologisch gezond systeem. Hogere waterpeilen zijn om bovenstaande redenen zeer gewenst. Vooral de diepteligging van vrij afwaterende drainagestelsels op het land leiden tot problemen bij hogere waterpeilen. De waterschappen hebben geen zeggenschap over de aanleg en diepte van de drainagestelsels (dit valt onder gemeentelijke procedures). In principe zijn de waterschappen gerechtigd om peilen te verhogen. Vanwege de weerstand onder ingelandenden wordt hier toch vaak voor teruggedeinsd. De waterschappen in veengebieden erkennen dat peilverhoging een middel kan zijn tegen afremmen van bodemdaling. In kleigebieden wordt peilverhoging vooral als middel ingezet tegen zoute kwel en handhaving van de kwaliteit van het oppervlakte water.

In **stedelijk gebied** komen nog veel onderbemalingen voor. Vaak zijn deze peilen tijdens de bouw van nieuwe huizen en infrastructuur door de gemeente ingesteld. Meestal dienen deze peilen nog door waterschappen geïnventariseerd te worden. Voor het **boezemgebied** wordt nu een veel uitgebreider peilbesluit opgesteld dan vroeger, hoewel erg weinig speling in peilen mogelijk is. Tot slot is er de **binnenduinrand**, vrij afwaterend met een geheel afwijkend waterbeheer.

Ondanks de grote aandacht voor gebiedsgerichte integrale aanpak met veel actoren, melden de waterschappen dat het uiteindelijke peil op hetzelfde uitkomt. Er wordt praktisch erg weinig ruimte gezien om peilen te veranderen. Bepalend zijn de verschillen in maaiveldhoogte binnen een gebied, de bodemopbouw (veen of klei vooral), en de functies binnen het gebied. Waterschappen zien over het algemeen als primaire taak een waterbeheer te voeren dat optimaal is afgestemd op het huidige landgebruik. De

provinciale doelstellingen, waaronder het reduceren van maaiveldaling, proberen de waterschappen daar zoveel mogelijk in te passen.

Voor het vervlechten van functies met verschillende eisen aan waterbeheer leidt tot problemen. Indien binnen agrarisch gebied kleine natuurgebiedjes voorkomen, ontstaat complex waterbeheer, terwijl het beleid van provincie en waterschappen juist gericht is op het verkrijgen van grotere eenheden. De natuurbeweging geeft aan dat kleine geïsoleerde natuurgebiedjes in een (oud) bestemmingsplan vaak nog als agrarisch zijn opgenomen. Zolang de gemeente het bestemmingsplan niet aanpast, houdt het waterschap voor het waterbeheer hier een agrarische functie aan.

*Waterschappen volgen bij het opstellen en implementeren van peilbesluiten de keuzes voor landgebruikfuncties uit een hiërarchisch hoger niveau van besluitvorming. Als zodanig hebben ze relatief weinig speelruimte voor invoeren van gebiedsgerichte aanpak.*

#### 5.4 Handhaving en rapportage

De aandacht voor het opstellen van peilbesluiten staat in scherp contrast met de controle tijdens de uitvoering. Zodra peilbesluiten zijn vastgesteld, vindt monitoring en rapportage slechts beperkt plaats. De meeste waterschappen hebben bij de gemalen continue meting, om het inschakelen van de gemalen te regelen. In het gebied lopen beheerders rond, die veelal visuele controle uitvoeren. De meeste waterschappen werken sterk op het piepprincipe, wat inhoudt dat als het waterpeil problemen geeft er wel door de belanghebbenden wordt geklaagd.

##### **Rol van de provincie**

De relatie tussen waterschappen en de provincie is complex. Waterschappen zien het uitvoeren van het waterbeheer als hun eigen taak, waarbij geen rol voor de provincie wordt gezien. De provincie kan het overzicht houden over het totale watersysteem, terwijl de waterschappen invulling geven aan hun eigen gebied. De provincie verzoekt de waterschappen jaarlijks om gegevens aan te leveren t.a.v. peilbeheer. Deze informatie wordt echter niet altijd geleverd. Ook worden aan de uitkomsten van de jaarlijkse monitoring weinig consequenties voor waterschappen verbonden

Over de verkregen informatie vindt vanuit de provincie naar de waterschappen slechts zelden terugkoppeling plaats. Het opstellen van beleid moet echter in goede samenwerking geschieden, waarbij wordt verwacht dat de provincie kennis heeft van de praktische situatie, zodat realistisch beleid wordt geformuleerd. In feite is de beleidscyclus dan ook niet gesloten omdat de slag van rapportage en evaluatie in de praktijk ontbreekt.

*Er is behoefte aan het formuleren van doelstellingen voor een monitoringsinspanning en duidelijkheid ten aanzien van rapportageverplichtingen*

## 5.5 Evaluatie

Er zijn drie momenten van evaluatie, bij het vernieuwen van een peilbesluit, bij het vernieuwen van het waterbeheersplan en bij het vernieuwen van het provinciale peilbeleid. In alle gevallen vindt een inventarisatieronde plaats en wordt bezien in hoeverre het huidige peilbeheer wenselijk is. De bevindingen worden meegenomen in het nieuwe peilbesluit of het nieuwe waterbeheersplan. De evaluatie is daarbij niet altijd als afzonderlijk onderdeel opgenomen. Voor sommige beleidsnota's, zoals onderbemaling en peilbeheer bij Wilck & Wiericke is wel een expliciete evaluatie opgesteld en beschikbaar gesteld.

*Een kwantitatieve evaluatie is door de beperkte beschikbaarheid van basisinformatie voor de meeste waterschappen niet goed mogelijk. Daar waar mogelijk wordt de huidige situatie zo goed mogelijk bijgehouden. Het structureel bijhouden van eerdere gegevens op het gebied van peilbeheer, zodat een vergelijking kan worden gemaakt over ontwikkelingen in de loop van de jaren, is nog niet goed mogelijk. Hierdoor blijft de vraag in hoeverre na 4 jaar de randvoorwaarden vanuit de NUP beter worden nageleefd, onbeantwoord.*

## 6 EINDEVALUATIE EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Bij de start van deze studie zijn er naast doelen ook een aantal vragen geformuleerd waarop de provincie graag antwoord wil hebben. Met de resultaten van dit onderzoek zijn een aantal antwoorden te geven. Niet alle antwoorden zijn echter expliciet. En in sommige gevallen zal het nodig zijn om dieper op de materie in te gaan. Voor de volledigheid herhalen we hier de gestelde vragen uit de inleiding:

1. Zijn de doelen van peilbeleid van de provincie duidelijk?
2. Is het beleid helder geformuleerd en uitvoerbaar?
3. Welke knelpunten bestaan er? (zie ook hoofdstuk 3 en 4)
4. Hoe is de beeldvorming bij verschillende belanghebbenden over het beleid?
5. Hoe staat het met de afstemming tussen de aangrenzende provincies?
6. Wat voor wensen en ideeën bestaan er die gebruikt kunnen worden bij herformuleren van beleid?

Om antwoord op deze vragen te kunnen geven zijn we uitgegaan van de kernpunten van de NUP die we vervolgens in de context van de beleidscyclus geplaatst hebben. In dit hoofdstuk zetten we de conclusies van de bevindingen onder elkaar waarna we door middel van een SWOT analyse een vooruitblik op de toekomst geven.

### 6.1 Conclusies en analyse van de bevindingen

Vanuit de kernpunten van de NUP hebben we de onderstaande operationele vragen geformuleerd:

- Wat is de situatie rondom actualisatie van peilbesluiten?
- Hoe gaan waterbeheerders om met peilbeheer in veengebieden?
- Wat doet men aan het terugdringen onderbemalingen?
- Op wat voor wijze wordt er gebiedsgericht en Integraal gewerkt?
- Hoe worden de verschillende actoren betrokken bij de afwegingen?
- Hoe gaat men om met handhaving, rapportage en evaluatie?

Per operationele vraag of thema is hier onder aangegeven wat voor antwoorden gedurende de studie gevonden zijn voor de bovenstaande zes onderzoeksvragen.

**Actualisatie peilbesluiten**

1. De gestelde doelen zijn duidelijk, peilbesluiten zijn 10 jaar geldig en eventueel is een verlenging mogelijk.
2. Ja, er lijken geen onoplosbare hindernissen te zijn.
3. Uit hoofdstuk 3 en 4 komen de volgende knelpunten naar voren: gebrek aan financiële middelen, te weinig capaciteit vanwege de toenemende complexiteit van de peilbesluiten, het door elkaar lopen van de verschillende rondes voor ruimtelijke planvorming, de afweging van verschillende belangen en prioriteitstelling, geen feedback, controle of sancties van de provincie.
4. In de praktijk treden geen calamiteiten op als het peilbesluit niet meer actueel is, er volgen ook geen sancties vanuit het bevoegde gezag.
5. Ingeval van interprovinciale waterschappen en grensoverschrijdende peilbesluiten bestaat de afspraak dat de provincie waarin meer dan 50% van de oppervlakte van het peilbesluit ligt, toetsend is. In de aangrenzende provincies is de geldigheidsduur voor peilbesluiten ook 10 jaar.
6. De 10 jaar termijn lijkt werkbaar, er zijn geen voorbeelden van vernieuwing van peilbesluiten eerder dan de 10 jaar termijn, de meeste peilbesluiten worden niet verlengd. Een aantal malen wordt aangegeven, dat strakker handhaven van het beleid en het uitvoeren van de toetsende rol van de provincie gewenst is (zie ook de opmerkingen onder punt handhaving).

**Peilbeheer veengebieden**

1. Ja, de doelen zijn bekend, de informatiebrochure van de provincie Zuid Holland (drooglegging in het veenweidegebied, uitleg van de NUP) werkt goed.
2. Helder maar niet geheel uitvoerbaar.
3. Benoemen natuurgebieden op basis bestemmingsplan, toepassen bufferzones rondom natuursnippen, compensatie regelingen voor negatieve effecten, hoe omgaan met AHN gegevens, afbakening veengebieden, verder is ook binnen de provincie het doel van de NUP niet overal bekend.
4. De NUP legt vooral beperking op aan agrariërs met als doel natuurbelang te bevoordelen, natuurorganisaties vinden dat het niet voldoende streng wordt toegepast.
5. Ze hanteren een andere terminologie, maar hebben in hoofdlijnen hetzelfde beleid.
6. Onderzoek relatie slootpeil, grondwaterstand, en uitwerking GGOR twijfel aan effectiviteit vanwege relatie slootpeil bodemdaling, meer aandacht voor verschillen in maaiveldligging binnen een peilgebied.

**Terugdringen onderbemalingen**

1. Duidelijke doelstelling.
2. Wel helder geformuleerd, niet goed uitvoerbaar, veel waterschappen hebben ook een eigen beleid en toetsingscriteria opgesteld.
3. Geen geld beschikbaar voor compensatie, historische afspraken, individuele en lokale belangen krijgen voorrang voor maatschappelijk en regionaal belang, ligging onderbemalingen vaak onbekend, geen prioriteit vanwege ontbreken van sancties.
4. Waterschappen doen hun best maar gezien de criteria komen ze niet zo ver, vaak is er verschil van inzicht tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau mbt belangen afweging, waterschappen hebben niet de bevoegdheid om iets aan functietoekenning te doen en moeten lokale omstandigheden accepteren.
5. Nvt.
6. Er zullen financiële middelen beschikbaar gesteld moeten worden. Daarnaast wordt ook uitstervingsbeleid ofwel ingroeibeleid gevoerd, onderbemalingen worden ook gezien als maatwerk voor lokale omstandigheden.

### **Integrale gebiedsplannen**

1. De achterliggende gedachte en doelstellingen zijn duidelijk.
2. Uitwerking is minder helder en niet goed uitvoerbaar in praktijk.
3. Knelpunten bestaan vooral uit: historische afspraken, moeizame afweging van tegengestelde belangen, denken in watersystemen is nog niet verankerd in RO procedures, bevoegdheden van waterschappen te beperkt (geen veranderingen functie toekenning), versnippering treedt ook op door toekennen van verschillende functie in RO proces.
4. Provincie vindt dat het waterschap dit moet oppakken terwijl het waterschap vindt dat dit buiten de bevoegdheid valt en dat provincie hierin moet ondersteunen. Een peilbesluit is een te lokaal instrument dat staat aan het einde van een planvormingcyclus. Eigenlijk is het voor het opstellen van een werkbaar gebiedsplan noodzakelijk om aanvullende afspraken (evt in de vorm van een convenant) te maken over de afstemming van RO functies en waterbeheer. Deze afspraken kunnen fungeren als een tussenmaat tussen het streekplan en het bestemmingsplan.
5. In Noord-Holland en Utrecht zijn waterschappen al pro-actief bezig met de invulling van gebiedsplannen vanuit deelstroomvisies, GGOR en de EU KRW.
6. De provincie kan een (trekkende) rol hebben bij het opstellen van een integraal gebiedsplan, op basis hiervan kan het peilbesluit worden vastgesteld, bij grotere integrale waterschappen kan het waterschap een zwaardere rol spelen bij het invullen van de ruimtelijke afwegingen en functietoekenningen. De positie en rol van peilbesluit als instrument bij opstellen watersysteem plannen dient heroverwogen te worden.

### **Actoren en belangenafweging**

1. De doelen van beleid zijn duidelijk.
2. In praktijk blijkt dit lastig te werken.
3. Vaak wordt door de waterschappen het belang van de ingelanden geplaatst boven het algemene belang (individueel versus maatschappelijk), bereiken actoren lastig, brancheorganisaties werken niet als vertegenwoordiging van afzonderlijke actoren, dualisme bij provincie (zowel betrokken bij het opstellen en goedkeuren van peilbesluiten als ook de handhaving). Hierbij dient opgemerkt te worden dat beleidsadvisering bij de voorbereiding van een peilbesluit geen garantie is voor det goedkeuring van dat peilbesluit.
4. Veel inspraak en beleid maar uiteindelijk leidt dit toch steeds tot hetzelfde peil, het kost veel tijd levert weinig op, mogelijk op specifieke zaken tijdig inspelen, maar bij echte keuzes komen toch wel klachten, verschillende belangenorganisaties hebben gevoel dat er geen objectieve keuzes gemaakt worden.
5. NVT.
6. Belangenafweging bij opstellen gebiedsplan door projectgroep invullen, na polsen in de omgeving, en ter discussie voorleggen aan betrokkenen, duidelijker relatie leggen met de huidige functies en de toekomstige functies, meer aandacht voor compensatie mogelijkheden.

### **Handhaving**

1. Dit punt is niet duidelijk.
2. Niet expliciet maar wel uitvoerbaar, in principe moet het peilbesluit worden nageleefd, maar hoe (gedetailleerd) de waterbeheerders dit dienen te handhaven en te rapporteren is niet duidelijk, waterschappen houden wel de peilen bij in verband met claims van belanghebbenden, verder is er sprake van handhaving op verschillende niveaus.

3. Niet actualiseren peilbesluiten bij functieverandering, geen capaciteit voor handhaving, geen sancties vanuit controlerende overheid (provincie), gegevens worden niet structureel en terugvindbaar opgeslagen omdat het geen prioriteit van de waterschappen krijgt.
4. Waterschap kan eigen gang gaan, niet teveel tijd besteden aan vastleggen werkelijk peil, discussie tijdens opstellen peilbesluit, daarna geen controle over werkelijke uitvoering, terugkoppeling tussen waterschap en provincie vindt op naleving peilen niet plaats provincie richt zich op handhaving voor uitvoering beleid, waterschappen willen ook geen bevoogding van de provincie.
5. Andere provincies houden controle op feitelijk peilbeheer eveneens op afstand.
6. Indien het waterschap een kwaliteitssysteem voor monitoring van peilen zouden opzetten is het prima mogelijk om de provincie alleen op afstand toezicht te laten houden op functioneren van het systeem, hiervoor zijn wel eerst duidelijke afspraken rondom doelen en criteria nodig.

Uit de bovenstaande analyse blijkt, dat de doelstellingen van het beleid bekend en duidelijk zijn, maar dat er door de waterbeheerders toch geen prioriteit gegeven wordt aan de implementatie en handhaving van dat beleid. Het is de vraag hoe dit komt? Uit de feiten en meningen komende de onderstaande aandachtspunten naar voren:

- de waterschappen hebben (vanwege hun doelstellingen) andere, meer dringende zaken, die prioriteit krijgen. Hierbij komt, dat het verlopen peilbesluiten is geen directe bedreiging voor de burgers en belangen vormt en dus ook minder bestuurlijk (politieke) aandacht krijgt dan bv. veiligheid of wateroverlast;
- Belangenafweging is voor de waterschappen een moeilijk punt. Ze moeten kiezen tussen lokale belangen of regionale belangen en ook vaak tussen individuele versus maatschappelijke belangen. Hierbij zijn ze niet altijd neutraal. Het bestuur van waterschappen is gekozen door en uit de ingelanden. Het komt voor, dat de bestuurders zelf belanghebbenden zijn;
- Als knelpunt voor het opheffen van onderbemalingen wordt verwezen naar het ontbreken van geld voor compenserende maatregelen. Hierbij willen waterschappen niet de algemene heffing verhogen voor alle ingelanden ten gunste van het compenseren van één of enkele individuele belanghebbenden;
- In samenhang met de prioritering hebben waterschappen vaak niet voldoende capaciteit (menskracht) voor uitvoeren van beleid. Vanwege de bestuurlijke keuzes zijn er vaak ook geen mogelijkheden dit uit te breiden;
- In het beheersgebied van sommige waterschappen gaan de ruimtelijke veranderingen zo snel, dat de periode van 10 jaar niet goed werkbaar is. Vooral door stadsontwikkeling en daarmee samenhangende functieveranderingen treden ook verschuivingen op van beheersverantwoordelijkheid. Zo gaat bij de bouw van nieuwe woonwijken de beheersverantwoordelijkheid voor riolering en drainage over naar de gemeente;
- Aan de andere kant bestaan er ook waterschappen waar juist langer lopende historische afspraken bestaan (landinrichtingsplannen). De afspraken dienen in de peilbesluiten meegenomen te worden en maken de herziening ervan meer complex;
- Door het samengaan van waterschappen kan men vanuit een ander perspectief omgaan met uitvoeren van provinciaal beleid. De afstand tussen waterschap en ingelanden zal groter worden. Naar verwachting zal de belangenverstrengeling van waterschapsbesturen en ingelanden hierdoor afnemen. Met betrekking tot de actualisatie van peilbesluiten zien we twee verschillende houdingen:
  - Men probeert voor de fusie een en ander op orde te krijgen

- Men wacht af tot na de fusie  
De afwachtende houding wordt verklaard door verschillende redenen. Zo verwacht men na de fusies meer capaciteit te hebben voor de implementatie van beleid. Tevens is de verwachting dat de rolverdeling tussen de gefuseerde waterschappen en de provincie zal veranderen. De nieuwe waterschappen worden zelf organisaties die regionaal waterbeleid kunnen ontwikkelen en implementeren;
- Regelmatig werd duidelijk dat het ontbreken van duidelijke handhaving en sancties vanuit de controlerende overheid contraproductief werkt voor de prioritering van peilbeheer door de waterbeheerders.

Naast deze algemene aandachtspunten hebben we ook een drietal kernpunten uit de NUP nader belicht om te analyseren waarom de aandacht voor peilbeheer niet optimaal is.

1. De functietoekenning door RO werkt versnippering in de hand. In dit verband dient rekening gehouden te worden met:

- \* afstemming tussen verschillende functies vindt alleen op hoog abstractie niveau plaats;
- \* waterschappen zijn niet bevoegd om functies te veranderen;
- \* op uitvoerend bestuurlijk niveau (gemeente, waterschap) is er weinig flexibiliteit en afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening;
- \* verschillende planvormingcycli hebben verschillende doorlooptijden;
- \* sommige RO ontwikkelingen (vooral rondom stedelijk gebied) gaan sneller dan met peilbesluiten bijgehouden kan worden;
- \* de toetsmomenten (eens in de 10 jaar) liggen te ver uit elkaar. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat er geen gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om eerder dan 10 jaar een peilbesluit te herzien.

2. Belangenafweging blijkt een knelpunt te zijn voor uitvoeren van de NUP.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- \* de waterschappen zijn sterk gericht op het halen van hun eigen doelstellingen en minder op de regionale en meer maatschappelijke doelstellingen van de provincie;
- \* met name die waterschappen met meer agrarisch landgebruik zijn sterk gericht op tegemoet komen van de belangen voor agrarische bedrijfsvoering;
- \* er bestaan tegenstellingen tussen ambtelijk niveau en bestuurlijk niveau binnen de waterschappen. Besturen zijn gekozen en meer gevoelig voor politieke signalen. De ambtenaren werken meer vanuit de professionele vragen;
- \* waterschappen zitten tussen de partijen in. De belanghebbenden aan de ene kant en de provincie aan de andere kant. Het komt voor dat waterschappen hun bestuurlijke verantwoordelijkheid niet nemen (beslissing uitstellen).

3. Handhaving schiet tekort op verschillende niveaus. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven:

- \* te strakke controle van afspraken wordt in de Nederlandse cultuur gezien als bevoogding;
- \* waterschappen zijn autonome zelfstandige organisaties die minder toegankelijk zijn voor stuursignalen van buitenaf;

- \* vanwege de bovengenoemde punten wordt er vanuit de waterschappen geen prioriteit aan handhaving gegeven;
- \* er zijn geen sancties op het niet naleven van de peilbesluiten;
- \* vanuit de provincie is er geen geschikt instrument voor controle op handhaving van peilen;
- \* de verstrekking van informatie en gegevens vanuit de waterschappen naar de provincie verloopt te vrijblijvend;
- \* de provincie (buiten de directie groen, water en milieu) heeft zelf een gevarieerd beeld van de doelstellingen van de NUP.

## 6.2 SWOT

### 6.2.1 Sterkte –zwakte analyse

In deze paragraaf zijn de resultaten nogmaals naast elkaar gezet in de vorm van een sterkte-zwakke analyse (SWOT Strength-Weakness-Opportunities-Threats). Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de resultaten en conclusies zoals die geformuleerd zijn in hoofdstuk 3 en 4. In feite vormt de SWOT een, tweede, alternatieve manier van analyse van de resultaten van de studie naast de bovenstaande analyse van paragraaf 6.1.

In de SWOT wordt eerst de huidige situatie in beeld gebracht door de sterke en zwakke punten naast elkaar te zetten. Vervolgens wordt een doorkijk naar de toekomst gegeven door kansen en bedreigingen expliciet te maken. Uit het eerste deel van de SWOT komen vooral antwoorden op de onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 4. De uitvoerbaarheid van het beleid en kansen voor de toekomst bespreken we in het tweede deel van de SWOT te weten de kansen en bedreigingen. Tabel 6 geeft een overzicht van de sterke en zwakke punten.

**Tabel 6. Analyse van huidige gang van zaken: sterke en zwakke punten**

<b>STERK</b>	<b>ZWAK</b>
NUP algemeen	NUP algemeen
Ieder waterschap streeft naar actuele peilbesluiten	Het ontbreken van sancties, indien er voor een gebied tijdelijk geen actueel peilbesluit bestaat, heeft tot gevolg dat het opstellen van actuele peilbesluiten niet de hoogste prioriteit heeft.
De NUP is goed bekend bij de verschillende betrokken partijen	Handhaving van vastgestelde peilen gebeurt in de praktijk nauwelijks
De uitgangspunten van de NUP (gebiedsgerichte aanpak, terugdringen onderbemalingen, het hebben van actuele peilbesluiten) worden breed onderschreven	De drie aandachtspunten van de NUP hebben geen urgentie binnen de waterschappen
<b>Onderbemalingen</b>	<b>Onderbemalingen</b>
De waterschappen geven aan de intentie te hebben onderbemalingen terug te dringen	In de praktijk blijven onderbemalingen bestaan vanwege valide lokale redenen bestaan, historische rechten niet plotseling teniet worden gedaan en omdat geen geld beschikbaar wordt gesteld voor financiële compensatie.
De meeste waterschappen besteden veel aandacht aan het in beeld brengen van onderbemalingen en toetsen of deze kunnen blijven bestaan	Een aantal waterschappen heeft de onderbemalingen niet goed in beeld. Dit komt door het grote aantal niet-vergunde onderbemalingen en door de beperkte controle op onderbemalingen in de praktijk.
Onderbemalingen zijn een praktische oplossing voor lokaal maatwerk	
<b>Gebiedsgerichte benadering</b>	<b>Gebiedsgerichte benadering</b>
De gebiedsbenadering geeft de ruimte om nieuwe inzichten vanuit het watersysteem te benoemen en benutten.	De afweging met andere ruimtelijke functies is met de nu ontwikkelde gebiedsbenaderingen nog niet mogelijk. Functietoekenningen vinden op een hoger planniveau plaats.
	Sommige oplossingsmogelijkheden van de geconstateerde knelpunten liggen gedeeltelijk buiten de huidige bevoegdheden van de waterschappen .
	Langdurige gebiedsgerichte processen (bv. landinrichtingen en streekplannen ) lopen uit fase met peilbeheerscyclussen en beleidsplannen, zowel WBP als WHP.
	Peilbesluiten zitten aan het einde van de besluitvorming cyclus rondom waterbeheer
<b>Belangenafweging</b>	<b>Belangenafweging</b>
De NUP voorziet in ruime inspraak en betrokkenheid belanghebbenden	Het tijdig bereiken van actoren bij informatiebijeenkomsten vormt voor alle waterschappen een probleem. Er wordt weinig van inspraak gebruik gemaakt
	De waterbeheerders zitten bij opstellen WBP en peilbesluiten vaak vast aan historische afspraken. Hierdoor is het vaak lastig om onderbemalingen te saneren
<b>Veenweide</b>	<b>Veenweide</b>
De NUP is sterk op veenweideproblematiek gericht	Er is nog weinig aansluiting bij nieuwe ontwikkelingen (GGOR, AHN, WB21, EKRW)
De norm van 60 cm ziet men als een haalbaar compromis tussen wenselijk vanuit natuurdoelen en mogelijk voor agrarische bedrijfsvoering	

Uit de Sterkte-Zwakte analyse komen een aantal aspecten heel duidelijk naar voren. De NUP is bekend en erkend als uitgangspunt voor peilbeheer. Echter de praktijk blijkt wat weerbarstiger te zijn. Bij veel waterbeheerders roept de NUP vragen op. Men onderschrijft de doelstellingen maar ziet zich geplaagd voor tegenstrijdige belangen en afwegingen (bijvoorbeeld gebiedsgericht versus individuele belangen). De waterbeheerders sturen in eerste instantie op de primaire doelstellingen van de eigen organisatie (goed afstemmen van waterbeheer (kwantiteit en kwaliteit) op de bestaande landgebruikfuncties. De doelstellingen van de NUP passen hier niet goed in. Hiernaast wordt men door het ontbreken van sancties niet gemotiveerd om het beleid van de NUP daadwerkelijk snel in de praktijk te brengen.

Als een van de belangrijkste zwakke punten voor de gebiedsgerichte benadering kan de functietoekenning van landgebruik op een niveau en de handhaving ervan op een lager niveau. Hierdoor is het voor waterbeheerders niet goed mogelijk om met de hen ter beschikking staande instrumenten (bijvoorbeeld peilbesluiten) in te spelen op integrale gebiedsplannen.

Voor het terugdringen van onderbemalingen zijn de beperkte mogelijkheden voor compensatie een duidelijk zwak punt. De waterbeheerders zien er geen heil in om de algemene heffing voor alle ingelanden te verhogen ten gunste van compensatie voor het opheffen van individuele onderbemalingen.

## 6.2.2 Kansen en Bedreigingen

Als onderdeel van de opdracht geven we ook een doorblik naar de toekomst. Hiervoor is het zinvol om in de structuur van de SWOT ook een overzicht te geven van de mogelijke kansen en bedreigingen. In tabel 7 wordt een eerste aanzet hiervoor gegeven. In deze tabel zijn deels de meningen opgenomen die tijdens de vraaggesprekken naar voren gekomen zijn.

Voor een doorzicht naar toekomstige ontwikkelingen kijken we op een iets abstracter niveau naar de problematiek rondom peilbeheer. Waterbeheer maakt onderdeel uit van het beheer van de fysieke omgeving. In Nederland manipuleren wij al honderden jaren onze omgeving om zodoende de voorwaarden te scheppen voor ruimtelijke, economische en sociale ontwikkeling. De ontwikkelingen gaan de laatste decennia echter steeds sneller. Hierdoor wordt het steeds belangrijker om in een vroegtijdig stadium in het proces van ruimtelijke planvorming de randvoorwaarden voor bepaalde vormen van landgebruikfuncties in beeld te hebben. De afstemming met waterbeheer is hier nadrukkelijk aan de orde. In dit verband kan goed aangesloten worden bij de reeds lopende ontwikkelingen op dit gebied zoals de stroomgebiedbenadering van de EU Kaderrichtlijn Water en WB21. Hiernaast wordt de wet- en regelgeving van aangrenzende beleidsterreinen steeds belangrijker. Een voorbeeld hiervan zijn de EU Richtlijnen voor Vogel&Habitatgebieden.

Als duidelijke bedreiging op de lange termijn zien we het gebrek aan urgentie van water- en peilbeheer op de politieke agenda. Vanwege de geringe zichtbaarheid van klimaatseffecten en maaiveldddaling is het lastig om voldoende aandacht voor de problematiek te houden. Alleen als er (kleine) calamiteiten optreden zoals de dijkverschuivingen van afgelopen zomer, blijkt er wel aandacht op bestuurlijk niveau te zijn.

Hiernaast is de organisatievorm van waterschappen niet gericht op het omgaan met integrale afwegingen. Dit is ook niet hoofddoelstelling van de waterschappen. Het is daarom ook zeer de vraag of het beleid zoals dat in de NUP voorgesteld wordt wel uitgevoerd kan worden door de huidige waterschapsorganisaties.

**Tabel 7. Toekomstige ontwikkelingen: Kansen en Bedreigingen**

KANSEN	BEDREIGINGEN
Provinciaal beleid	Provinciaal beleid
Ontwikkelen van een toetsingsprotocol voor opstellen en goedkeuren van peilbesluiten	Op welk bestuurlijke 'niveau' zitten peilbesluiten? Wat wordt beoogd met het instrument peilbesluit in het kader van beleid peilbeheer?
Gefuseerde waterschappen hebben meer capaciteit voor opstellen en handhaven van peilbesluiten	Onduidelijkheid omtrent taken, bevoegdheden en sancties hindert handhaafbaar van beleid.
Meer controle op naleven van afspraken peilbesluiten (onderbemalingen, praktijkpeilen)	opheffen onderbemalingen stuit op verzet vanwege historische afspraken, gebrek aan compensatie normstelling in andere provincies (Friesland)
	Het ontbreken van goede compensatieregelingen voor functieverandering
Nationaal beleid	Nationaal beleid
Door gebiedsbenadering meer ruimte voor denken in watersystemen en functies oa door afstemmen van gebiedsdoelen waterbeheer en ruimtelijke ordening op provinciale schaal	Tegenstrijdige belangen bij nastreven van gebiedsgerichte aanpak (oa historische afspraken, maatschappelijk versus individuele belangen, bevoegdheid in RO planvorming
Lange termijn invloed mogelijk door relatief kleine ingrepen	Waterbeheer is op zich geen urgent probleem en komt niet hoog op de politieke agenda?
	Bestuurders kunnen geen duidelijke maatregelen treffen vanwege de effecten die pas over langere tijd (na hun ambtstermijn) zichtbaar worden.
	afstemmen van functies met andere beleidsterreinen is een lastig proces van compromissen en besluitvorming.
EU beleid	EU beleid
EU Beleid boeren met natuurlijke handicap	Langzaam doorlopende onomkeerbare processen
EU wet en regelgeving voor water en natuurbeheer (EU Kaderrichtlijn water, EU Vogel & Habitat richtlijn)	Meer partijen betrokken bij besluitvorming

De kansen liggen vooral in meer integrale beleidsontwikkeling en uitvoering op een niveau dat daar ook de bevoegdheden voor heeft. Dit is niet alleen een probleem voor Zuid-Holland maar het speelt ook Nationaal en grensoverschrijdend niveau in Europa. Nederland neemt met haar unieke polderlandschappen een uitzonderingspositie in voor Europa. Vanwege de natuur- en cultuurhistorische waarden die aan deze polders toegekend worden zou er meer aandacht en ondersteuning in Brussel gevraagd kunnen worden voor de instandhouding hiervan.

### 6.3 Aanbevelingen en aandachtspunten voor de toekomst

Gebaseerd op de conclusies uit de evaluatie (feiten en meningen) zijn er een aantal duidelijke aanbevelingen te maken voor de toekomstige ontwikkeling van beleid rondom peilbeheer. Hiernaast willen we een aantal meer technische aandachtspunten expliciet onder aandacht brengen in verband met de doorblik naar de toekomst.

#### 6.3.1 Beleidsmatige aanbevelingen

Bij het formuleren van beleidsmatige aanbevelingen zijn we uitgegaan van de analyse van de resultaten en met name de vraag waarom er geen prioriteit gegeven wordt aan het uitvoeren van beleid voor peilbeheer.

De provincie heeft bij uitstek de middelen in handen om een meer integrale vorm van water- en peilbeheer te ontwikkelen. Hierbij is het noodzakelijk dat de diverse beleidsterreinen binnen de provincie beter op elkaar afgestemd worden. Bij het ontwikkelen van (nieuw) beleid is het goed om de waterbeheerders actiever dan voorheen te betrekken, zodat de afstand tussen de bestuurlijke omgeving en de praktijk verkleind wordt. Hier liggen ook kansen voor regionale samenwerking op Europese schaal. De implementatie van de EU Kader Richtlijn Water en de EU Vogel & Habitat richtlijnen zijn hier voorbeelden van. Voor de waterschappen zijn richtlijnen en ondersteuning vanuit de provincie, bij het opstellen van gebiedsplannen van belang om goede belangenafwegingen te kunnen maken. Hierbij dient gestreefd te worden naar werkelijk geclusterde peilbesluiten en niet een bundel losse peilbesluiten per polder. Het opstellen van peilbesluiten zou meer ingekaderd moeten worden in een watersysteem benadering. Dit vereist werken op verschillende schaalniveaus (zowel regionaal als lokaal).

Gebaseerd op de hierboven genoemde conclusies (cultuur, eigen verantwoordelijkheid waterschappen) verdient het voor de provincie de aanbeveling om bij voorkeur repressief om te gaan met peilbeheer. Wel de kaders en grenzen aangeven maar duidelijk de verantwoordelijkheid voor implementatie van beleid en beheer bij de uitvoerende organisaties leggen. De waterschappen zouden periodiek de werkelijke peilen moeten rapporteren aan de provincie ter controle in hoeverre de afspraken uit de peilbesluiten worden nageleefd. Daarbij zou goed gebruik gemaakt kunnen worden van de vergrote capaciteit en professionaliteit van de gefuseerde waterschappen. Overleg tussen provincie en de (nieuwe) besturen is hierbij van groot belang.

In dit verband lijkt het wenselijk om duidelijke toetsingsprotocollen te ontwikkelen en kwaliteitscontrole in te voeren voor de taken die door de waterbeheerders uitgevoerd worden. Goede communicatie over de gevraagde inzet is van groot belang voor de acceptatie door de verschillende belanghebbenden. Hierbij is het zinvol om ook de bredere maatschappelijke belangen en randvoorwaarden duidelijk aan alle belanghebbenden te communiceren. In dit verband dient de afweging tussen individuele en maatschappelijk, collectieve belangen uitgevoerd te worden door de waterbeheerder maar met nadrukkelijke ondersteuning en rugdekking van de provincie. Hierbij zal het noodzakelijk zijn om vooraf antwoord te hebben op compensatieregelingen bij veranderen van gebruiksfuncties of beheerspeilen.

### 6.3.2 Aandachtspunten voor Kennis ontwikkeling

Het peilenbeleid van de provincie is gebaseerd op kennis van het gebied, de bodemopbouw, hydrologie, natuurwaarden en mogelijkheden voor peilbeheer. Nieuwe technische inzichten worden door zowel de provincie als de waterschappen opgedaan. De mate waarin dit moet worden opgenomen in peilbesluiten, maar ook de vorm daarvan, leidt nog tot onduidelijkheid. De hierna genoemde punten zijn een reflectie van de opmerkingen uit de interviews met waterschappen en andere actoren.

#### **GGOR, hoe moet worden omgegaan met GGOR**

- wat gaat met GGOR gebeuren, wat is het doel, wat wil men hiermee bereiken. Voor GGOR is een veel gedetailleerder niveau van meten en beheren nodig dan nu gebruikelijk is. Invloed grondwater en oppervlaktewater in kleigebieden door drainage en niet door peilbeheer;
- de definitie van verdroging werkt slecht, alles is verdroogd tenzij anders aangetoond. Voor het gevoel is er geen verdroging, maar nu moet het voor de hand liggende nog een keer bewezen worden;
- De relatie van slootpeil en grondwaterstand kan via GGOR uitgewerkt worden

#### **Flexibel peilbeheer, hoe vindt de beschrijving van flexibel peilbeheer in de peilbesluiten plaats?**

- hoe moet met flexibel peilbeheer worden omgegaan, eveneens doel en wat bereiken;

#### **AHN, hoe wordt de juiste maaiveldhoogte bepaald**

- hoogtecijfers zijn cruciaal, voor de normen en voor de verschillen in maaiveldhoogte. Nu de AHN beschikbaar is, maar onvoldoende nauwkeurig blijkt, is de vraag hoe maaiveldhoogtes vastgesteld moeten worden.

#### **Overgangsgebieden**

- wat te doen met overgangsgebieden tussen veen (Max. 60 cm) en klei (meer dan een meter drooglegging);

#### **Relatie waterpeil in sloot en bodemdaling**

- in welke mate is het peil in de sloten nu verantwoordelijk voor maaiveldddaling of zijn andere factoren van grotere invloed op grondwaterstanden en maaiveldddaling op de percelen.

### **Drainagediepte**

- wat te doen met drainage, heeft waterschap geen invloed op, maar is wel een bepalende randvoorwaarde. Vaste norm voor drainage ten opzichte van maaiveld aanhouden? Peilopzetten niet altijd mogelijk;

### **Monitoring**

- Wat dienen de waterbeheerders te monitoren, wat is zinvol in relatie tot de kosten; Het opstellen van duidelijke criteria en inspanningen dient aandacht te krijgen.

### **Toelichting**

- wat is de achtergrond van de gebruikte normeringen. Om dit in praktijk toe te passen is het van belang aan de betrokkenen uit te kunnen leggen hoe een norm is vastgesteld;
- flexibele inzet van gelden (cross subsidie). Zuiveringsheffing mag/kan niet voor andere doeleinden ingezet worden. Overschotten uit een deel van de begroting kunnen/mogen niet benut worden voor een andere post.

## 7 LITERATUURLIJST

### Waterbeheersplannen

- ZHEW met inliggende waterschappen, Intergraal waterbeheersplan 2, 1999 – 2003, 1999.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Waterbeheersplan AGV (brochure), 2000 – 2004, 2000.
- Hoogheemraadschap van Schieland, Waterbeheersplan 1999 – 2003, 1999.
- Hoogheemraadschap van Delfland, Waterbeheersplan, 1999 – 2003, 1999.
- Hoogheemraadschap van Rijnland (met inliggende waterschappen), Waterbeheersplan 2000 – 2004, Meer ruimte voor water, 2000.
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Concept waterbeheersplan 2003 – 2007, 2003.

### Notities

- Peter Duvalier, Kerndocument deel 1 (discussienotitie), Probleemverkenning Veenweidegebieden, 2002.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Richtlijnen peilbeheer, 2003.
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Beleidsnota Peilbesluiten, 1998.
- Hoogheemraadschap van Rijnland, Evaluatie 2001, WBP-2000, 2001.
- Waterschap Wilck & Wiericke, Evaluatie Beleidsplan onderbemalingen 2001, 2003.
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Plan van aanpak watergebiedsplan Zegveld en Oud-Kamerik, 2003.
- Provincie Zuid Holland, Informatiebrochure, Drooglegging in het veenweidegebied (uitleg van de NUP met betrekking tot 60 cm drooglegging), 2000.
- Waterschap Goeree-Overflakkee, Notitie voortgang peilbesluiten, 2001.

### Jaarverslagen

- Hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard. Jaarverslag 2002.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Jaarverslag 1999.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Jaarverslag 2000.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Jaarverslag 2001.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Jaarverslag 2002.
- Hoogheemraadschap van Delfland, Jaarverslag 2000.
- Hoogheemraadschap van Delfland, Jaarverslag 2001.
- Hoogheemraadschap van Delfland, Jaarverslag 2002.
- Waterschap De Groote Waard, Jaarverslag 2001.
- Waterschap Goeree-Overflakkee, Jaarverslag 2002.
- Waterschap Goeree-Overflakkee, Jaarverslag waterkwantiteit 2002.

### Peilbesluiten

- Hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard. Toelichting op de peilbesluiten Krimpenerwaard-Zuid, 2003.
- Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, Nieuwe peilbesluiten voor de Vijfheerenlanden (brochure), 2002.
- Hoogheemraadschap van Delfland, Peilbesluit Commandeurspolder te Maasland, 2000.
- Waterschap IJsselmonde, Peilbesluit Bemalinggebied Voorweg, 2003.
- Waterschap De Groote Waard, concept-ontwerppeilbesluit Peilgebied De Hoven (onderdeel van bemalinggebied Staring), 2003.

### **Gebiedsplannen**

- Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, Waterstructuurplan Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, 2002.
- Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, Waterstructuurplan Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden (brochure), 2003.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Watergebiedsplan Zevenhoven deel 1, 2003.
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (DWR), Watergebiedsplan Noordelijke Vechtplassen, 2003.
- Hoogheemraadschap van Delfland, ABC Delfland, water binnen veilige kaders, 2000.
- Waterschap De Brielse Dijkkring, Waterstructuurplan (brochure), 2003.
- Waterschap De Brielse Dijkkring, Gebiedsgerichte plannen (brochure), 2002.
- Waterschap Goeree-Overflakkee, Waterstructuurplan Goeree-Overflakkee, ruimte voor water (brochure), 2002.

### **Provincie Zuid-Holland**

- Nota Uitwerking Peilbeheer, 1998.
- Jaarrapportage Water en Milieu, 1998.
- Jaarrapportage Water en Milieu, 1999.
- Jaarrapportage Water en Milieu, 2000.
- Jaarrapportage Water en Milieu, 2001.
- Uitvoering beleidsplan Milieu en Water, tussenbalans 2002.
- Beleidsplan Milieu en Water 2000 – 2004, strategisch deel, 2000.
- Beleidsplan Milieu en Water 2000 – 2004, toetsings deel, 2000.
- Beleidsplan Milieu en Water in uitvoering, Een jaar BMW in uitvoering, 2001.
- Provincie Noord-Holland, Notitie peilbesluiten, 2003.
- Provincie Utrecht, Waterhuishoudingsplan 1999 – 2003.
- Provincie Utrecht, Gestoeld op water, 2002.



**Bijlage 1**  
**Vragenlijst feitenverzameling waterschappen en lijst**  
**van geïnterviewden**







**Bijlage 2**  
**Factsheets per waterschap**







**Bijlage 3**  
**Overzichtskaarten**





