

Beleidsuitwerking Peilbeheer HHSK



28 maart 2018

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Introductie	4
1.2 Toepassing en status	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Kaders en ontwikkelingen	5
2.1 Externe wet- en regelgeving en beleidskaders	5
2.2 Gebied en ontwikkelingen	6
3. Doelen en strategie van HHSK	7
3.1 Het Waterbeheerplan en de Nota Watersystemen	7
3.2 Doelen peilbeheer	7
3.3 Wie doet wat	8
3.4 De cyclus van het peilbeheer	8
4. Uitwerking	10
4.1 Strategie peilbeheer per functie	10
4.2 Peilverlaging, peilaanpassing en grenzen aan het peilbeheer.....	11
4.3 Peilgebieden en peilscheidingen	11
4.4 Structurele wijzigingen in verband met functieveranderingen.....	12
4.5 Bestaande afwijkende waterpeilen.....	13
4.6 Nieuwe afwijkende waterpeilen	14
4.7 Peilbeheer, risico's en schade	15
Bijlage 1- Enkele begrippen	16
Colofon	17

Samenvatting

Deze samenvatting bestaat uit de *gemarkeerde kernzinnen* van de hoofdtekst.

(1.1) Het peilbeheer van het oppervlaktewater is voor de waterhuishouding en voor het gebruik van water en land van cruciaal belang. (1.2) Deze Beleidsuitwerking Peilbeheer wordt steeds toegepast in samenhang met de doelen uit het Waterbeheerplan, met de Nota Watersystemen en andere beleidsuitwerkingen van HHSK. (2.1) Paragraaf 2.1 geeft een overzicht van de relevante wet- en regelgeving en beleidskaders die de kaders vormen voor het peilbeheer. (2.2) Door het intensieve grondgebruik en de uiteenlopende omstandigheden en ontwikkelingen is het peilbeheer in het gebied van HHSK een complexe zaak.

(3.1) Belangrijke doelen uit het Waterbeheerplan voor het peilbeheer zijn:

- We houden het gebied bewoonbaar en bruikbaar, voorzien in de waterbehoefte en bevorderen de waterkwaliteit door een afgewogen en energie-efficiënt peilregime (doel 11).
- We integreren water in ruimtelijke en beleidsplannen, zodat het volwaardig wordt meegenomen en waar nodig sturend is (doel 15).

(3.2) We streven met het peilbeheer de volgende doelen na:

1. De instandhouding van waterkeringen en waterscheidingen.
2. Beperken van vernattings- en verdrogingschade aan functies.
3. Beperken van bodemdaling, ongewenste kwel en bodeminstabiliteit.
4. Versterken van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van het watersysteem voor extreme omstandigheden, klimaatveranderingen en zeespiegelstijging.
5. Beschermen en waar mogelijk verbeteren van de ecologische kwaliteit van - in het bijzonder - het water en de oevers.
6. Beperken van de aan- en af te voeren hoeveelheid water (kosten, energie, ecologie).
7. Voldoende mogelijkheden en voorzieningen om het water(-peil) onder gewone en buitengewone omstandigheden te kunnen waarborgen.
8. Een doelmatig en (kosten-)effectief uitvoerbaar peilbeheer; voor nu en later.

(3.4) Het bepalen, implementeren, beheren, evalueren van de oppervlaktewaterpeilen vormt een samenhangende, voortgaande cyclus. We stellen de na te streven waterpeilen vast op grond van een integrale, inzichtelijke afweging, rekening houdend met beleid en regelgeving, met de kosten, en de effecten op langere termijn. Het peilbeheer wordt waar nodig uitgewerkt in een beheerprotocol. Jaarlijks toetsen we of het gevoerde peilbeheer strookt met de vastgestelde peilbesluiten. Daarnaast worden de peilbesluiten elke vier jaar inhoudelijk geëvalueerd.

(4.1) We hanteren voor de waterpeilen en drooglegging strategieën die zo goed mogelijk aansluiten bij het gebruik en de diverse functies van het water en het gebied, ook op de langere termijn. (4.2) Peilverlaging passen we in principe niet toe. Peilaanpassingen in verband met de maaiveld-daling beperken we met het oog op de lange-termijn effecten tot een verantwoord minimum. Waar de ondergrens is bereikt kan het waterpeil niet verder worden aangepast. (4.3) We streven naar vergroting van de veerkracht en doelmatigheid van het watersysteem door de versnippering van peilgebieden te beperken en te zorgen voor een robuuste inrichting.

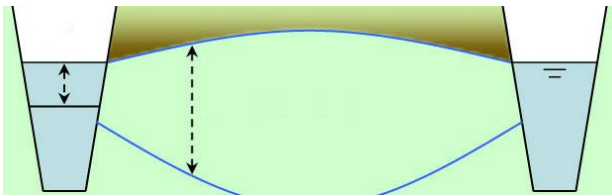
(4.4) Structurele aanpassingen van het peil in verband met functieveranderingen en ruimtelijke ingrepen worden voor de realisatie vastgelegd in het peilbesluit. Voor de kosten van de aanpassing geldt het kostenveroorzakingsbeginsel. (4.5) HHSK dringt het aantal bestaande afwijkende peilen zoveel mogelijk terug en zorgt voor een doelmatige regulering van de resterende. (4.6) Nieuwe onderbemalingen (afwijkende lagere peilen) staan we in principe niet toe. Tijdelijke onderbemalingen voor werkzaamheden worden eventueel binnen strikte voorwaarden toegestaan. Aanvragen voor nieuwe opmalingen nemen we alleen in overweging waar deze noodzakelijk zijn om onevenredige schade aan voorzieningen en belangen te voorkomen.

(4.7) De eigenaren en gebruikers van gronden, gebouwen en andere voorzieningen dragen in de eerste plaats zelf het risico voor de gevolgen van bodemdaling en peilaanpassing, voor zover die inherent zijn aan de situatie en het gebied. HHSK betreft de effecten op funderingen et cetera bij de voorbereiding van peilbesluiten en streeft ernaar om risico's en schade zoveel mogelijk te beperken.

1. Inleiding

1.1 Introductie

Het peilbeheer van het oppervlaktewater is voor de waterhuishouding én voor het gebruik van water en land van cruciaal belang. Het beheergebied van HHSK ligt in het laagste deel van Nederland. Het regionale watersysteem is voor het grootste deel door de mens zelf aangelegd om er te kunnen wonen, werken en recreëren. Land en water zijn dan ook nauw met elkaar verweven. Het peilbeheer vormt een belangrijke factor voor de toestand en het gebruik van het land en het water. Dit geldt voor de huidige situatie, maar ontwikkelingen zoals klimaatverandering, bodemdaling, verstedelijking en nieuwe natuur dagen HHSK en anderen ook uit tot een adaptief, haalbaar en betaalbaar beheer voor toekomstige generaties. Het beheer van het oppervlaktewaterpeil (verder: peilbeheer) is dan ook een van de kernactiviteiten van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK).



Oppervlaktewaterpeil en grondwaterpeil

Bij het peilbeheer gaat het om de cyclus van het bepalen, implementeren, beheren, evalueren en eventueel herzien van de oppervlaktewaterpeilen. In deze Beleidsuitwerking Peilbeheer staan de uitgangspunten en overwegingen die we daarbij hanteren.

1.2 Toepassing en status

Deze Beleidsuitwerking Peilbeheer wordt altijd toegepast in samenhang met de doelen uit het Waterbeheerplan, met de Nota Watersystemen en andere beleidsuitwerkingen van HHSK. Het watersysteem vormt een samenhangend geheel; dat geldt daarom ook voor de toepassing van ons beleid. Waar de uitgangspunten uit de Beleidsuitwerking Peilbeheer niet tot een bevredigende oplossing leiden kan worden teruggegrepen op de algemenere uitgangspunten van de Nota Watersystemen, op de doelen uit het Waterbeheerplan en op andere wettelijke of beleidsmatige kaders (vgl. hoofdstuk 2). Zie voor de manier waarop we het beleid toepassen, belangen afwegen, etc. ook hoofdstuk 4 van de Nota Watersystemen (Nota WS).

De Beleidsuitwerking Peilbeheer vervangt en actualiseert eerder door HHSK vastgestelde uitgangspunten voor het peilbeheer, onder meer uit de Nota Waterkwantiteitsbeheer. Voor zover de eerder vastgestelde uitgangspunten (nog) niet zijn ingetrokken gaat de Beleidsuitwerking Peilbeheer boven de eerder vastgestelde uitgangspunten. De Beleidsuitwerking geeft mede aan hoe HHSK plannen en activiteiten van derden toetst ten aanzien van het peilbeheer. In aanvulling op de Beleidsuitwerking kan het bestuur van HHSK beleidsregels of algemene regels vaststellen.

1.3 Leeswijzer

Deze beleidsuitwerking gaat allereerst in op de wettelijke en beleidsmatige kaders en op de ontwikkelingen die voor het peilbeheer van belang zijn (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 vat de kernpunten uit het Waterbeheerplan en Nota WS samen en vertaalt die naar de vier fasen van de cyclus van het peilbeheer (koersbepaling, implementatie, beheer, evaluatie). Hoofdstuk 4 vormt het hart van de Beleidsuitwerking met verschillende specifieke uitgangspunten en overwegingen voor het peilbeheer, waaronder de uitgangspunten voor zogeheten afwijkende peilen.

2. Kaders en ontwikkelingen

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de wettelijke en beleidsmatige uitgangspunten ('kaders') en ontwikkelingen waar HHSK voor wat betreft het peilbeheer mee te maken heeft.

2.1 Externe wet- en regelgeving en beleidskaders

Deze paragraaf bevat een overzicht van de relevante wet- en regelgeving en beleidskaders die de kaders vormen voor het peilbeheer.

Europese kaders

Voor het waterbeheer zijn diverse waterrichtlijnen uit Europa relevant zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Richtlijn Overstromingsrisico (ROR). Deze richtlijnen zijn vertaald in nationale wet- en regelgeving en werken door in de (algemene) doelen en activiteiten van het Rijk, provincies en waterschappen.

Nationale kaders

De Waterwet vormt de wettelijke basis voor het peilbeheer. Artikel 5.2 stelt onder meer: *Een (water-)beheerder is verplicht om voor daartoe aan te wijzen¹ oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen. In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren vastgesteld, die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd.*

De laatste zinsnede maakt duidelijk dat de handhaving van het vastgestelde peil of de vastgestelde bandbreedte een inspanningsplicht is; er kunnen omstandigheden zijn dat hiervan wordt afgeweken. De Waterwet reikt daarnaast een aantal instrumenten aan die mede voor de regulering, instelling en het beheer van wateren en waterpeilen van belang kunnen zijn, zoals vergunningen en leggers.

Het Nationaal Waterplan 2016-2021 bevat uitspraken over het peilbeheer van het hoofdsysteem (de rijkswateren) maar niet over de regionale wateren; de kaderstellende rol hiervoor ligt conform het Bestuursakkoord Water (2013) bij de provincie.

Provinciale kaders

In de Waterverordening Zuid-Holland, art.4.2 lid 1 is bepaald dat voor alle wateren binnen het beheergebied van HHSK peilbesluiten moeten worden vastgesteld: *'Het algemeen bestuur draagt zorg voor de actuele peilbesluiten, die in ieder geval toegesneden zijn op veranderingen in zowel de omstandigheden ter plaatse als de aanwezige functies en belangen'.*

Er is geen herzieningstermijn voor de peilbesluiten vastgesteld (vgl. art.4.3 en 4.4).

De provinciale Visie ruimte en mobiliteit (VRM) stelt in par.4.3.4 Veenbodemdaling: *'Van de waterschappen wordt verwacht dat zij bij het vaststellen van de peilbesluiten rekening houden met de gevolgen van bodemdaling. Er kan een moment komen dat de waterbeheerder de huidige gebruiksfuncties niet meer kan faciliteren. Hierover moet tijdig worden gecommuniceerd met de gebruikers. In die gevallen moet samen met de betrokkenen een transitieproces worden gestart. Provincie, gemeente, waterbeheerder en grondeigenaar/gebruiker hebben daarin ieder een eigen verantwoordelijkheid. De provincie zet, bovenop deze generieke inzet, in op een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in prioritaire gebieden, waar integrale gebiedsprocessen lopen, en knikpuntgebieden waar het kritieke moment nadert waarop het moeilijk wordt om de huidige (meestal agrarische) functie op dezelfde wijze te handhaven. In deze gebieden wordt ingezet op transitie of adaptatie'.* De genoemde knikpuntgebieden zijn aangeduid op kaart 15 Veenbodemdaling van de VRM.

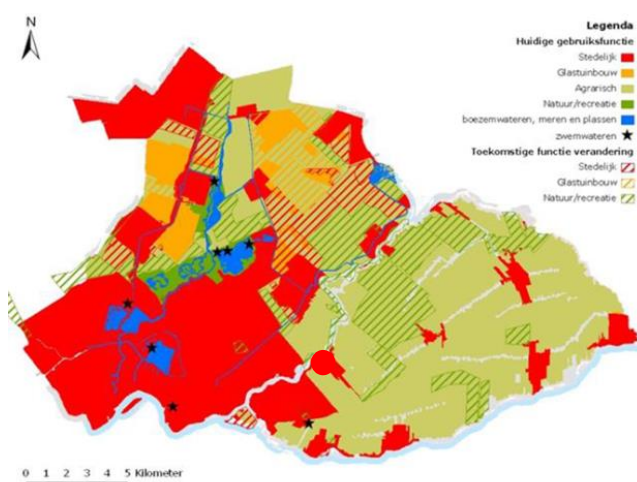
¹ Zie Provinciale kaders, Waterverordening art.4.2

Het provinciale beleid bevat geen richtlijnen voor de drooglegging of andere technisch-inhoudelijke criteria voor het peilbeheer. Wel vormt de functietoekenning op de verschillende kaarten zoals 'ecologie' en 'archeologie', belangrijke inhoudelijke input voor de peilafweging.

Gemeenten en andere instanties

Gemeenten en andere instanties hebben geen rechtstreekse kaderstellende rol of bevoegdheden ten aanzien van de oppervlaktewaterpeilen. Wel is er een nauwe relatie tussen het grondgebruik, beheer en inrichting van het gebied (o.a. bouw- en aanleghoogten en oppervlaktewatersysteem) en de oppervlaktewaterpeilen. Zoals het WBP aangeeft zet HHSK zich samen met gemeenten en andere partijen in om deze zaken goed op elkaar af te stemmen, kansen te benutten en knelpunten, nu of in de toekomst, te voorkomen.

2.2 Gebied en ontwikkelingen



Het beheergebied van HHSK wordt gekenmerkt door stedelijk gebied, glastuinbouw- en akkerbouwgebied, veenweidegebied en diverse natuur- en recreatiegebieden. De grondslag varieert tussen overwegend (ophoog-) zand en klei in het stedelijke gebied, klei in glastuinbouw- en akkerbouw-gebieden, en veen in het veenweidegebied. Het hele gebied is in meerdere of mindere mate gevoelig voor bodemdaling, in het bijzonder het veen. Er zijn verschillen in terreinhoogte. Op veel plaatsen hebben we te maken met kwel en – in samenhang daarmee – soms instabiele waterbodems.

De fundering van gebouwen varieert van 'op staal' (zonder paalfundering) tot houten en betonnen palen. Op een aantal plaatsen lopen we, door de lage ligging in combinatie met de opwaartse druk van het grondwater, tegen de grenzen van het peilbeheer aan.

Door het intensieve grondgebruik en de uiteenlopende omstandigheden en ontwikkelingen is het peilbeheer in het gebied van HHSK een complexe zaak. Om aan de verschillende belangen tegemoet te komen is het gebied verdeeld in een groot aantal peilgebieden die verbonden zijn door duikers, inlaten, stuwen en gemalen. Ten behoeve van de watervoorziening voor bedrijven en funderingen zijn soms aanvoorzieningen aangelegd met een wat hoger peil dan het omringende gebied ('hoogwatervoorzieningen'). Ook worden in bepaalde deelgebieden door de eigenaren en gebruikers 'afwijkende peilen' in stand gehouden in verband met een afwijkende hoogteligging en (houten) funderingen. Ruimtelijke ontwikkelingen en processen als bodemdaling en klimaatverandering vormen nog extra uitdagingen voor het peilbeheer. Aanpassing van de bestaande situatie is vaak ingrijpend en brengt hoge inrichtingskosten met zich mee. Om de situatie en de kosten beheersbaar te houden moeten steeds bewuste keuzes worden gemaakt, zowel voor 'nu' als met het oog op de langere termijn.

3. Doelen en strategie van HHSK

3.1 Het Waterbeheerplan en de Nota Watersystemen

Het Waterbeheerplan 2016-2021 geeft aan welke doelen HHSK nastreeft. Doel 11 luidt: *'We houden het gebied bewoonbaar en bruikbaar, voorzien in de waterbehoefte en bevorderen de waterkwaliteit door een afgewogen en energie-efficiënt peilregime'*.

In de toelichtende tekst in het WBP staat: *'Om het land en het water goed te kunnen gebruiken, is het van belang dat het waterpeil gebiedsspecifiek wordt bepaald en dat er voldoende water beschikbaar is van voldoende kwaliteit. Iedere functie stelt andere eisen aan het peil, de hoeveelheid en de samenstelling van het water; iedere gebruiker heeft daardoor een ander belang. Het waterschap brengt al die belangen en belanghebbenden in een open proces bij elkaar, waardoor zoveel mogelijk kansen worden benut. Het vertrekpunt vormen de bestemmingsplannen en de geldende richtlijnen voor de drooglegging passend bij de functies in het gebied, zoals veenweide, veehouderij, akkerbouw, glastuinbouw en stedelijk gebied. Effecten op de lange termijn en de zogeheten afwijkende peilen wegen hierin mee. De uitkomsten van deze afweging komen terecht in (peil-)besluiten, toekomstgerichte streefbeelden', (etc.).* Activiteiten bij doel 11 in het WBP zijn onder meer het actualiseren van peilbesluiten en het verhogen van de energie-efficiëntie.

Doel 15 van het Waterbeheerplan is mede van belang voor het peilbeheer: *'We integreren water in ruimtelijke en beleidsplannen, zodat het volwaardig wordt meegenomen en waar nodig sturend is'*. In de toelichtende tekst daarbij staat onder meer: *'Bij plannen van derden adviseren we actief over alle aspecten en belangen die met waterbeheer te maken hebben. De watertoets, die ervoor zorgt dat water genoeg aandacht krijgt in ruimtelijke plannen, is verankerd in afspraken'*.

Voor het peilbeheer is in het bijzonder het volgende uit de Nota Watersystemen van belang:

- Paragraaf 3.1 Omgeving.
- Paragraaf 3.2 Watersysteem; met name de sub-paragrafen Integraal waterbeheer, Niet afwentelen, Water meer sturend voor inrichting en gebruik, Afweging bij droogte, Effectief en efficiënt peilbeheer, Benutten en beschermen van grondwater, Schoonhouden, scheiden, schoon maken en Vasthouden-bergen-afvoeren.
- Paragraaf 3.3 Kosten en risico's.

3.2 Doelen peilbeheer

Op grond van de kaders en ontwikkelingen uit hoofdstuk 2 en in aansluiting op de uitgangspunten uit het Waterbeheerplan en Nota Watersystemen (zie paragraaf 3.1) *streven we met het peilbeheer de volgende doelen na:*

1. *De instandhouding van waterkeringen en waterscheidingen.*
2. *Het beperken van vernattings- en verdrogings schade aan functies.*
3. *Beperken van bodemdaling, ongewenste kwel en bodeminstabiliteit.*
4. *Versterken van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van het watersysteem voor extreme omstandigheden, klimaatveranderingen en zeespiegelstijging.*
5. *Beschermen en waar mogelijk verbeteren van de ecologische kwaliteit van - in het bijzonder - het water en de oevers.*
6. *Beperken van de aan- en af te voeren hoeveelheid water (kosten, energie, ecologie).*
7. *Voldoende mogelijkheden en voorzieningen om het water(-peil) onder gewone en buitengewone omstandigheden te kunnen waarborgen.*
8. *Een doelmatig en (kosten-)effectief uitvoerbaar peilbeheer; voor nu en later.*

3.3 Wie doet wat

In bijlage 1 van de Nota Watersystemen HHSK is in grote lijnen beschreven wie waarvoor verantwoordelijk is in het waterbeheer. De ontwatering, bijvoorbeeld door middel van drainage, is de verantwoordelijkheid van de eigenaar of gebruiker van de grond. In stedelijke gebieden valt de ontwatering mede onder de gemeentelijke zorgplicht voor riolering en inzameling van hemelwater. In nieuw te ontwikkelen gebieden heeft ook de projectontwikkelaar een belangrijke rol voor het bouwrijp maken en inrichten van het gebied; zie ook de Beleidsuitwerking Inrichting Watersysteem. Hoofdstuk 4 geeft waar nodig nader invulling aan de taken en verantwoordelijkheden.

3.4 De cyclus van het peilbeheer



Het bepalen, implementeren, beheren, evalueren van de oppervlaktewaterpeilen vormt een samenhangende, voortgaande cyclus. In deze paragraaf is beschreven wat de verschillende fasen inhouden, waaraan aandacht moet worden besteed en hoe we in grote lijnen te werk gaan.

Fase 1: Koersbepaling: We stellen de na te streven waterpeilen vast op grond van een integrale, inzichtelijke afweging, rekening houdend met beleid en regelgeving, met de kosten, en de effecten op langere termijn. Alle relevante partijen worden bij het proces betrokken. We staan in de afweging ook stil bij mogelijke effecten en ontwikkelingen op de langere termijn. De uitkomsten van de afweging vormen de basis door het door HHSK vast te stellen peilbesluit.

Fase 2: Implementatie

De 'nieuwe' peilen kunnen niet altijd onmiddellijk na de vaststelling (fase 1) worden ingevoerd. De implementatie hangt vaak af van de uitvoering van werkzaamheden (aanpassingen) en/of van ruimtelijke ontwikkelingen van derden. We gaan hier als volgt mee om:

- Als de planning voldoende 'zeker' is leggen we bij de vaststelling van het peilbesluit vast wanneer de nieuwe peilen worden ingesteld.
- Bij een wat grotere onzekerheid kan bij het peilbesluit worden bepaald dat de nieuwe peilen pas worden toegepast nadat het college een nadere datum heeft bepaald;
- Als de implementatie van een nieuw peil en/of de uitvoering van de benodigde werken nog te onzeker is (bijvoorbeeld afhankelijk van ruimtelijke ontwikkelingen) kan over het toekomstige peil een principebesluit worden genomen maar wordt de feitelijke vaststelling van een peilbesluit uitgesteld tot er voldoende zekerheid bestaat.

Zolang de nieuwe peilen niet worden ingesteld blijven de 'oude' peilen van toepassing. Ook kan worden bepaald dat een nieuw peil gefaseerd in tijd of ruimte wordt ingevoerd.

Het peilbeheer wordt waar nodig uitgewerkt in een beheerprotocol. Het beheerregister en de legger worden in overeenstemming gebracht met de nieuwe situatie, evenals het meetnet en andere monitoring- en informatiesystemen. Burgers, bedrijven en instanties worden geïnformeerd over de nieuwe situatie.

Fase 3: Beheer

Het beheer wordt afgestemd op de omgeving, de seizoenen en de weersomstandigheden, en zorgvuldig uitgevoerd. We streven daarbij naar:

- Zo goed mogelijk realiseren van de beoogde doelstellingen, overeenkomstig de afweging en de keuzes die ten grondslag liggen aan het peilbesluit.
- Zoveel mogelijk voorkomen van nadelige effecten.
- Secundair: kosteneffectiviteit en beperking van het energieverbruik door de bemaling.

Bijzondere omstandigheden (extreme neerslag of droogte, calamiteiten, tijdelijke situaties) kunnen aanleiding zijn om van de vastgelegde peilen of bandbreedte af te wijken. Dat kan ook preventief, bijvoorbeeld door het peil te verlagen ('voormalen') als extreem veel regen wordt verwacht, om de kans op schade en overlast zoveel mogelijk te beperken.

Fase 4: Evaluatie en actualiteit

Om het peilbesluit/peilregime te kunnen evalueren moeten bij de vaststelling van het peilbesluit criteria worden vastgesteld, en moet de nodige informatie worden verzameld.

Aspecten die voor de evaluatie kunnen worden gemonitord zijn:

- De mate waarin de met het peilbesluit beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd.
- De mate waarin de destijds gehanteerde belangen, belangen(-verhoudingen) en technische, beleidsmatige of wettelijke uitgangspunten nog actueel zijn.
- De mate waarin het peil is gehandhaafd, bijvoorbeeld uitgedrukt in het percentage van de tijd dat de peilen binnen de marges van het peilbesluit zijn gehandhaafd.
- Een doeltreffende sturing onder bijzondere omstandigheden (nat, droog, storingen, etc.).
- Secundair: zijn de doelstellingen door de beheerkosten gehaald?

Voor de eerste vier punten kan de waardering en tevredenheid van de omgeving mede een indicatie zijn.

De frequentie van de evaluatie van het peilbeheer is als volgt:

- *Jaarlijks toetsen we of het gevoerde peilbeheer strookt met de vastgestelde peilbesluiten.*
- *Daarnaast worden de peilbesluiten elke vier jaar inhoudelijk geëvalueerd*, aan de hand van de in de vorige alinea genoemde punten.
- Tussentijdse signalen of ontwikkelingen kunnen aanleiding geven om het peilbeheer eerder te evalueren.

De belanghebbende partijen worden bij de evaluaties betrokken. De uitkomsten worden vastgelegd in rapportages. Op grond van de rapportage bepaalt het bestuur van HHSK of, op welke termijn en voor welk gebied het peilbesluit/peilbeheer wordt heroverwogen.

De heroverweging als zodanig valt onder fase 1, de koersbepaling. En daarmee is de cyclus van het peilbeheer rond.

4. Uitwerking

4.1 Strategie peilbeheer per functie

Begrippen: zie bijlage. Het waterpeil en de drooglegging (het hoogteverschil tussen oppervlaktewater en terrein) zijn geen doelen op zich. Wel vormen ze belangrijke randvoorwaarden voor het gebruik van de grond en het water. Voor veenweidegebieden wordt als vertrekpunt veelal een drooglegging van gemiddeld maximaal 0,60 meter gehanteerd en voor akkerbouw, stedelijk gebied en glastuinbouw een drooglegging van 1,00 meter tot 1,30 meter. Het peil wordt in de praktijk echter bepaald aan de hand van een integrale belangenafweging.

In hoofdstuk 3 is aangegeven welke doelen HHSK nastreeft met voor het peilbeheer. *We passen voor de waterpeilen en de drooglegging strategieën toe die zo goed mogelijk aansluiten bij het gebruik en de diverse functies van het water en het gebied, ook op de langere termijn.* Voor de waterkwaliteit is vooral een zo natuurlijk mogelijk peilbeheer van belang, het beperken van de aan te voeren hoeveelheid water en het beperken van kwel met een ongunstige samenstelling.

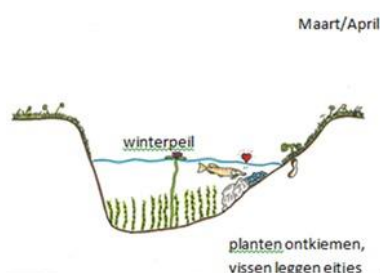
De strategie voor diverse functies en situaties binnen het gebied is als volgt:

In de boezemwateren staat de functie voor de berging en afvoer van water uit het omliggende gebied voorop, evenals de aanvoerfunctie in droge perioden en de veiligheid van de boezemwaterkeringen. Op de langere termijn zouden deze functies door peilaanpassingen in verband met maaiveldddaling in het gedrang komen. Dat geldt ook voor het gebruik als vaarweg. Daarom worden binnen de boezem niet of nauwelijks peilaanpassingen doorgevoerd. Bestaande beheermarges in het waterpeil, voor verhang en/of berging, houden we in stand en worden waar mogelijk vergroot.

In stedelijk gebied, inclusief stedelijke groen, sportvoorzieningen, volkstuinten, etc., is vaak sprake van tegenstrijdige belangen, onder meer door de verschillende funderingstypen, vloer- en terreinhoogten en mogelijke effecten infrastructurele voorzieningen. De meeste voorzieningen zijn afgestemd op het bestaande waterpeil. De algemene lijn van HHSK is daarom dat in stedelijk gebied niet of zeer beperkt peilaanpassing plaatsvindt. De eigenaren en gebruikers en de gemeente (beheerder/eigenaar openbare ruimte) dragen zorg voor beheer en onderhoud van terreinen, bebouwing en voorzieningen, waaronder het ophogen van tuinen, verhardingen en terreinen. Een dergelijke lijn geldt ook voor glastuinbouwgebieden.

In veenweidegebied is peilaanpassing in verband met de maaiveldddaling veelal nodig om een zekere minimale drooglegging in stand te houden. Randvoorwaarden hierbij zijn dat niet leidt tot onaanvaardbare, onomkeerbare schade en effecten als bodeminstabiliteit, tot een sterke toename van kwel met een ongewenste samenstelling of tot een onevenredige toename van de kosten.

In akkerbouwgebied is meestal sprake van een beperkte maaiveldddaling (klei). Peilaanpassing kan worden overwogen voor zover voor de instandhouding van de functie noodzakelijk is.



In natuurgebieden streven we naar een zo 'natuurlijk' mogelijk peilregime, dat wil zeggen: hoog in natte perioden (winter) en lager in droge perioden (zomer). In andere gebieden is dat vaak andersom, ter voorkoming van schade en wateroverlast.

Waar archeologische en cultuurhistorische waarden in het geding zijn zoeken we in overleg met eigenaren, gebruikers, gemeente en provincie naar goede oplossingen om die te beschermen (zie ook de paragraaf 4.6 Afwijkende peilen).

4.2 Peilverlaging, peilaanpassing en grenzen aan het peilbeheer

Peilverlaging (het vergroten van de drooglegging door het oppervlaktewaterpeil te verlagen) versterkt de maaiveldddaling en leidt tot een verdergaande versnippering en kwetsbaarheid van het watersysteem. *Peilverlaging passen we in principe niet toe.* Alleen waar een peilverlaging onderdeel uitmaakt van een maatregelpakket dat per saldo gunstig is voor het watersysteem, bijvoorbeeld door het samenvoegen van peilvakken, kan een zekere peilverlaging worden overwogen.

Peilaanpassingen in verband met de maaiveldddaling beperken we met het oog op de lange-termijn effecten tot een verantwoord minimum. We gaan er vanuit dat de eigenaren en gebruikers in de eerste plaats zelf doen wat redelijkerwijs mogelijk is om de maaiveldddaling te beperken of te compenseren; denk aan zaken als goed bouwrijp maken en inrichten, tijdig ophogen, effectief draineren of infiltreren, verstandig omgaan met bodembewerkingen, de inzet van geschikt materieel, goede funderingen, etc. Peilaanpassingen worden waar nodig gefaseerd doorgevoerd om te voorkomen dat een extra maaiveldddaling optreedt.

In bepaalde situaties lopen we aan tegen de grenzen van het peilbeheer. Bijvoorbeeld doordat bij een verdergaande peilaanpassing de (water-)bodem verregaand instabiel zou worden, en/of een ongewenste versterking van de kwel optreedt². *Waar de ondergrens is bereikt kan het waterpeil niet verder worden aangepast.* Waar dit op korte of langere termijn het geval is brengen we dit - in lijn met het beleid van HHSK zoals verwoord in het WBP en de Nota Watersystemen - onder de aandacht van de desbetreffende belanghebbenden en instanties, zodat die hiermee rekening kunnen houden in het gebruik, de functietoekenning en de ontwikkeling van het gebied. De partijen zijn dan gezamenlijk aan zet om een duurzame toekomststrategie voor het desbetreffende gebied te ontwikkelen en uit te voeren.



VOORBEELD: In het Restveengebied van de Zuidplaspolder wordt het peil niet verder aangepast waar dit zou leiden tot ongewenste effecten. De boeren in het gebied zijn hierover geïnformeerd. Ook hebben we de problematiek bij de provincie geagendeerd. De provincie heeft het gebied als 'knippuntgebied' opgenomen in de Visie Ruimte en Mobiliteit (2014). De intentie hiervan is om met de betrokken partijen te komen tot een transitie naar een passende situatie (inrichting en functie). Daarnaast heeft HHSK de afgelopen jaren maatregelen uitgevoerd (waterberging, waterafvoer) om de kans op wateroverlast te beperken.

4.3 Peilgebieden en peilscheidingen

Het vaststellen van de begrenzing van peilgebieden is onlosmakelijk verbonden met de peilafweging. *We streven naar vergroting van de veerkracht en doelmatigheid van het watersysteem door de versnippering van peilgebieden te beperken en te zorgen voor een robuuste inrichting.* Praktische uitgangspunten hiervoor zijn:

Omvang peilgebieden - Aan de hand van hoogtecijfers, grondgebruik, hydrologische berekeningen, praktijkervaringen en andere informatie zoeken we naar een goede balans tussen de omvang en begrenzing van het peilgebied, het peilregime en de betrokken belangen. Daarbij besteden we ook aandacht aan de gevolgen voor de bodemdaling, kwel en bodemstabiliteit. Waar mogelijk voegen we peilgebieden samen.

² Met name bij zoute, voedsel- of ijzerrijke kwel, gezien de effecten op de kwaliteit van het oppervlaktewater.
Beleidsuitwerking Peilbeheer HHSK definitief, versie 1.0

Verschillen in functie, drooglegging en het daaraan gekoppelde systeemgedrag kunnen aanleiding zijn om een onderverdeling van peilgebieden te overwegen. In streefbeeld en geven we eventueel aan waar het wenselijk is om peilgebieden in de toekomst samen te voegen of anders in te richten.

Peilscheidingen en kunstwerken - De begrenzing tussen peilgebieden wordt gevormd door percelen, gronddammen, keerwanden, stuwen en gemalen. De peilscheidingen moeten het maximale waterpeil kunnen keren, zodat de bergingscapaciteit wordt benut en geen afwenteling plaatsvindt naar andere peilgebieden. Bij het ontwerp van de peilscheidingen en kunstwerken en betrekken we ook de kosten van inrichting, beheer en onderhoud. Water- en energieverlies wordt zoveel mogelijk beperkt.

Watergangen - Het water van en naar een peilgebied wordt in principe altijd aan- en afgevoerd via een hoofdwatgang³. De inlaten, gemalen en stuwen staan in of aan die hoofdwatgang. HHSK onderhoudt de hoofdwatgangen en peilregelende kunstwerken, waardoor het peilbeheer zo goed mogelijk wordt gegarandeerd.

Wateraanvoer - Specifieke aanvoerwatergangen zijn door veranderingen in de bedrijfsvoering en verbetering van de waterkwaliteit in veel gevallen niet meer nodig. De daarmee samenhangende hogere waterpeilen, inlaten, stuwen en onderleiders of sifons vergroten de



complexiteit van het watersysteem. De bestaande heffen we daarom waar mogelijk op. Vanwege de kosten en de gevolgen voor de (oever-) inrichting, duikers, et cetera worden ze in de praktijk vaak pas opgeruimd als dat kan worden gecombineerd met andere werkzaamheden (vervanging, herinrichting, wegconstructie).

4.4 Structurele wijzigingen in verband met functieveranderingen

Structurele aanpassingen van het peil in verband met functieveranderingen en ruimtelijke ingrepen worden voor realisatie vastgelegd in het peilbesluit. Een veranderende functie van het gebied kan leiden tot een aanpassing van de waterpeilen en/of de peilvakken. De omvang, de betrokken belangen en het structurele karakter lenen zich veelal niet voor regulering door middel van een vergunning. De aanpassing moeten dan vooraf worden vastgelegd in een peilbesluit. Zie voor een indicatie van de omvang waarbij een aanpassing wel via een vergunning kan worden geregeld paragraaf 4.6 *Nieuwe afwijkende peilen*. De initiatiefnemer betreft het waterschap tijdig bij de planontwikkeling, zodat het peilbesluit gelijktijdig met de verdere voorbereiding van het project kan worden aangepast. Inhoudelijk gelden ook de overige uitgangspunten uit deze Beleidsuitwerking Peilbeheer.

Voor de kosten van de aanpassing geldt het kostenveroorzakingsbeginsel (zie par.3.3 van de Nota Watersystemen). Voor het instellen van een ander (hoger) peil in bijvoorbeeld de grenssloot van het projectgebied moet de ontwikkelaar – binnen de randvoorwaarden die HHSK aangeeft – een regeling treffen met de betrokkenen, met eventuele afspraken over vergoedingen en compenserende maatregelen. Waar een regeling of instemming ontbreken krijgt de grenssloot in principe een peil dat past bij de oorspronkelijke (aangrenzende) functie.

³ In de praktijk zijn er uitzonderingen, bijv. via de riolering of een sloot die door derden wordt onderhouden.

4.5 Bestaande afwijkende waterpeilen

Afwijkende peilen zijn waterpeilen die afwijken van het peilbesluit. Meestal gaat het om relatief kleine gebiedjes waar een hoger of lager peil wordt gehandhaafd door de lokale belanghebbenden. Afwijkende lagere peilen noemen we onderbemalingen, afwijkende hogere peilen noemen we opmalingen (hieronder vallen ook de zogeheten 'opgehouden peilen').

Afwijkende peilen kunnen van belang zijn om het peil af te stemmen op individuele belangen en situaties. Ze kunnen ook van belang zijn voor waterkeringen. Anderzijds vergroten afwijkende peilen de complexiteit en kwetsbaarheid van het watersysteem. Ze kunnen leiden tot ongelijke maaiveldaling binnen een peilgebied, tot verlies van water en tot extra energieverbruik voor de bemaling. Ook vormen de stuwtjes etc. barrières voor de water aan- en afvoer en de verspreiding van planten en dieren, onder andere voor de vistrek.

HHSK dringt bestaande afwijkende peilen zoveel mogelijk terug en zorgt voor een doelmatige regulering van de resterende. We doen dit, veelal in samenhang met de voorbereiding of heroverweging van een peilbesluit, via de volgende stappen:

1. Bepaal welke afwijkende peilen kunnen of moeten worden opgeheven.
2. Bepaal hoe de resterende kunnen worden geoptimaliseerd.
3. Reguleer de afwijkende peilen in samenhang met het peilbesluit.
4. Voer de maatregelen uit.

Ad 1. Waar het belang van een afwijkend peil is vervallen (oude bebouwing gesloopt, funderingen vervangen, functie of gebruik gewijzigd, etc.) en/of de nadelige gevolgen onaanvaardbaar zijn in verhouding tot het belang, wordt het afwijkende peil opgeheven. Waar dat van belang is adviseert HHSK de belanghebbenden over alternatieve oplossingen, zoals infiltratie of drainage. De sanering wordt in overleg eventueel gefaseerd uitgevoerd, om zettingen of schade te voorkomen of aan te sluiten bij andere werkzaamheden.

Ad 2. De resterende afwijkende peilen worden zoveel mogelijk gereduceerd (verkleind, verlaagd) en samengevoegd. Het aantal stuwen, afvoerpompen en inlaten wordt zoveel mogelijk beperkt. Waar meerdere belangen in het geding zijn en ten behoeve van een doelmatig beheer worden eventueel beheerafspraken gemaakt tussen de betrokken partijen en/of wordt aan het peilvak de status van peilgebied toegekend, waarbij HHSK het beheer overneemt.

Bij de stappen *ad 1* en *ad 2* hanteren we de volgende inhoudelijke uitgangspunten:

- Beëindigen als de functie, de omvang, de betrokken belangen en/of een doelmatig beheer vergen dat het peil wordt opgenomen in het peilbesluit (vuistregel: oppervlakte meer dan 40 ha of meer dan 10 belanghebbenden en/of 'relevant' maatschappelijk belang).
- Onderbemalingen waarvan de drooglegging na opheffing groter blijft dan 2/3 van de gemiddelde drooglegging in het peilgebied worden opgeheven.
- De drooglegging in een onderbemaling bedraagt maximaal 90% van de gemiddelde drooglegging in het peilgebied waarin hij ligt.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in de beleidsregel voor afwijkende peilen.

Ad 3. Voor de resterende (te handhaven) opmalingen geldt in de meeste gevallen een vrijstelling op grond van de algemene regel voor afwijkende peilen. Resterende (te handhaven) onderbemalingen zijn vergunningplichtig. Eisen hierbij zijn dat het functioneren van het watersysteem niet wordt verstoord of onevenredig wordt verslechterd. De constructie en capaciteit van voorzieningen zoals stuwen moeten voldoen aan redelijke eisen (zorgplicht). Onnodig waterverlies en bemalingskosten moeten worden voorkomen. Bij herinrichting of functiewijzigingen van de locatie vervalt de vrijstelling of ontheffing en worden het afwijkende peil alsnog zo veel mogelijk opgeheven. Bij een volgende heroverweging van het peilbesluit worden de afwijkende peilen opnieuw getoetst.

Ad.4 Voor zover het gaat om voorzieningen van derden moeten zij de aanpassingen zelf (laten) uitvoeren; dat geldt ook voor de uitvoering van eventuele alternatieve maatregelen. Waar niet bekend is wie als rechthebbende kan worden aangesproken, kan HHSK overwegen om bepaalde maatregelen zelf uit te voeren. De maatregelen worden eventueel gefaseerd uitgevoerd, om synergiekansen te benutten en de inzet en kosten te spreiden. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het peilbeheer en HHSK houdt toezicht. HHSK kan de toestemming intrekken als het peilbeheer niet wordt uitgevoerd volgens de vastgestelde bepalingen.

4.6 Nieuwe afwijkende waterpeilen

Zie voor algemene overwegingen ten aanzien van afwijkende peilen de eerste twee alinea's van paragraaf 4.5.

Nieuwe structurele of langdurige onderbemalingen (afwijkende lagere peilen) zijn niet toegestaan. Tijdelijke onderbemalingen voor werkzaamheden worden eventueel binnen strikte voorwaarden toegestaan. Uitgangspunten voor tijdelijke onderbemalingen zijn:

- Er zijn geen haalbare alternatieven;
- De duur bedraagt maximaal 70 dagen;
- De effecten op het watersysteem (oppervlaktewater en grondwater) zijn acceptabel en/of worden gecompenseerd of gemitigeerd.

De uitgangspunten zijn uitgewerkt in de beleidsregel voor afwijkende peilen.

Aanvragen voor nieuwe opmalingen nemen we alleen in overweging waar deze noodzakelijk zijn om onevenredige schade aan voorzieningen en belangen te voorkomen. Bij dit laatste moet dan ook vaststaan dat dit niet met andere middelen kan worden opgelost. Nieuwe afwijkende peilen mogen niet ten koste gaan van andere (grotere) belangen. Ook algemene belangen zoals bijzondere natuurwaarden of archeologische waarden kunnen aanleiding zijn om plaatselijk een afwijkend peil te overwegen - of juist niet toe te staan. Zie ook par.4.8 *Peilbeheer, risico's en schade*. Bij de toetsing hanteren we de volgende richtlijnen:

- Het betreft een 'overig water' (geen boezem of hoofdwatergang);
- Er zijn geen haalbare alternatieven zoals infiltratieleidingen.
- De effecten op het watersysteem zijn acceptabel en/of worden gecompenseerd of gemitigeerd (o.a. vervangende waterberging en aanvoer uit een lager peilvak);
- De omvang en het belang zijn niet zodanig dat hieraan de status van peilgebied moet worden toegekend (aanpassing peilbesluit, zie par.4.4).

De uitgangspunten zijn uitgewerkt in de beleidsregel voor afwijkende peilen.

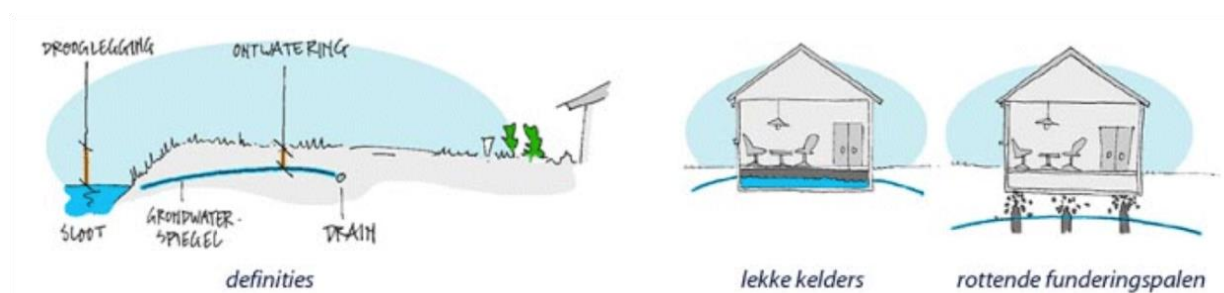
Evenals bij bestaande afwijkende peilen (par.4.5) vervalt de vrijstelling bij herinrichting of functiewijzigingen van de locatie en worden de afwijkende peilen in dat geval zo veel mogelijk opgeheven. Ook worden de afwijkende peilen bij een volgende heroverweging van het peilbesluit opnieuw getoetst, volgens de stappen en uitgangspunten van par.4.5.

4.7 Peilbeheer, risico's en schade

Paragraaf 3.3 van de Nota Watersystemen bevat algemene uitgangspunten voor de risico's en aansprakelijkheid van verschillende partijen. *De eigenaren en gebruikers van gronden, gebouwen en andere voorzieningen dragen in de eerste plaats zelf het risico voor de gevolgen van bodemdaling en peilaanpassing, voor zover die inherent zijn aan de situatie en het gebied. HHSK betreft de effecten op funderingen et cetera bij de voorbereiding van peilbesluiten en streeft ernaar om risico's en schade zoveel mogelijk te beperken.*

Risico's en problemen met funderingen doen zich vooral voor in de volgende situaties:

1. Houten paalkoppen die gaan rotten doordat ze 'droog' komen te staan.
 2. Vochtproblemen in zakkende (bijv. niet-onderheide) bebouwing en terreinen.
- Bijgaande figuur illustreert een paar belangrijke begrippen en mogelijke problemen.



Figuur: drooglegging, ontwatering en mogelijke knelpunten

Vochtproblemen en funderingsproblemen kunnen verschillende oorzaken hebben, zoals de staat van bouwkundige voorzieningen, riolering en veranderingen in het grondwaterbeheer. De problemen kunnen dus lang niet altijd worden toegedicht aan het oppervlaktewaterbeheer.

HHSK gaat in het kader van een peilbesluit als volgt om met mogelijke gevolgen voor bebouwing en funderingen (zie ook paragraaf 4.1):

- Waar 'bebouwing' de hoofdfunctie vormt (stedelijk gebied), wordt het peilregime daar zo goed mogelijk op afgestemd. In de praktijk betekent dit veelal: langjarige fixatie van het peil. Tuinen, wegen en andere terreinen worden door de eigenaren, gebruikers of beheerder opgehoogd als de functie of hun belang dat vergt.
- Waar de bebouwing in een aaneengesloten deel van het stedelijke gebied zetting vertoont, bijvoorbeeld in oude stadskernen, kan een zekere peilindexering worden overwogen. In hoeverre dit mogelijk is hangt mede af van het lange-termijn perspectief en mogelijke schade aan andere gebouwen (houten paalkoppen!), voorzieningen (riolering, sluisen, bruggen, etc.), scheepvaartbelangen, etc.
- Bij bebouwing in (peil-)gebieden met een andere hoofdfunctie is de hoofdfunctie in de eerste plaats bepalend voor het peilregime. Onder meer in agrarisch gebied betekent dit veelal een zekere mate van peilaanpassing in verband met de maaiveld-daling. De belanghebbenden zijn in eerste instantie zelf aan zet om eventuele voorzieningen te treffen, binnen de randvoorwaarden van HHSK (zie par.4.6). Voor lokale aaneengesloten bebouwing (buurtschap, lintbebouwing) kan HHSK overwegen om een apart peilgebied in te stellen, voor zover dat geen onaanvaardbare nadelen heeft voor andere belangen, waaronder het waterbeheer.

Bijlage 1- Enkele begrippen

Afwijkend peil:	een oppervlaktewaterpeil dat afwijkt van het peilbesluit.
Drooglegging:	het niveauverschil tussen maaiveld en oppervlaktewaterpeil.
Ontwatering:	het niveauverschil tussen maaiveld en grondwaterpeil.
Onderbemaling:	een lokaal hoger peil in afwijking van het peilbesluit.
Opmaling:	een lokaal lager peil in afwijking van het peilbesluit; waaronder ook een 'opgehouden peil'.
Peilaanpassing:	een verlaging van het waterpeil die niet groter is dan de maaiveldddaling; ook wel 'peilindexering' genoemd.
Peilgebied:	een aaneengesloten gebied met bepaald oppervlaktewaterpeil volgens het peilbesluit.
Peilvak:	een fysiek gebied met een bepaald oppervlaktewaterpeil, ongeacht de status (volgens peilbesluit of afwijkend peil).
Peilverlaging:	het vergroten van de drooglegging.
Maaiveld:	het terrein, de terreinhoogte.

Colofon

Titel	: Beleidsuitwerking Peilbeheer HHSK
Taakveld/afdeling	: Watersystemen
Status	: Definitief
Versie	: 1.0
Datum vaststelling	: 28 maart 2018
Inwerkingtreding	: de dag na publicatie
Publicatie	: Waterschapsblad en regelingenbank op Overheid.nl
Registratienummer	: 2018.01128