



Werkgroep

4

water en milieu

Commissie Integraal Waterbeheer

Evaluatie peilbesluiten

CIW-rapporten kunnen worden besteld bij drukkerij Cabri BV, fax (0320) 28 53 11 of e-mail: ciw@cabri.nl, of worden gedownload vanaf de CIW-website (www.ciw.nl).

**Commissie
Integraal
Waterbeheer**

Evaluatie peilbesluiten/ streefpeilplannen

oktober 2001

Ten geleide

In het waterbeleid vindt op dit moment een aantal belangrijke veranderingen plaats zoals de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water en van het Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Tegen deze achtergrond is het zinvol om te kijken of het instrumentarium van het waterbeheer aanpassing behoeft of niet. Een van deze instrumenten betreft het peilbesluit voor de bemalen gedeelten van Nederland en het streefpeilenplan voor de vrij afwaterende gebieden van Nederland. Hoe functioneert dit instrument en behoeft dit instrument in het licht van het Waterbeleid voor de 21^e eeuw aanpassing? Moet de trits vasthouden-bergen-afvoeren direct naar dit instrument worden doorvertaald?

In het onderzoek komen vele aspecten van het peilbesluit en het streefpeilenplan aan de orde. Een van de belangrijkste knelpunten betreft de zorgvuldige afweging van belangen en de vertaling daarvan in concrete peilbesluiten. Voor dit knelpunt kunnen twee oplossingsrichtingen worden onderscheiden: een 'sober' gebruik - met het peilbesluit als juridisch beheersinstrument - en een 'opgerekt' peilbesluit, waarbij het kenmerken krijgt van een meer flexibel beleidsinstrument.

In het onderzoek wordt echter benadrukt dat een essentieel element van het peilbesluit de rechtszekerheid en duidelijkheid voor burgers en grondgebruikers is. Bovendien zijn er voor de beleidsmatige doorvertaling van het nieuwe waterbeleid nieuwe instrumenten in ontwikkeling, zoals de waterkansenkaart, het GGOR (gewenste grond- en oppervlaktewaterregiem) en de calamiteitenplannen. Deze instrumenten lenen zich meer voor verkennende activiteiten dan het instrument peilbesluit.

In het onderzoek wordt derhalve geconcludeerd dat het vasthouden aan de rechtszekerheid van het peilbesluit moet prevaleren boven het oprekken van het peilbesluit ten behoeve van de nieuwe doelstellingen van het waterbeleid. Voor de afweging van belangen en de implementatie van het nieuwe waterbeleid moeten de waterkansenkaarten en het GGOR een oplossing bieden.

In 2002 zal een Nationaal Bestuursakkoord Water worden gesloten door het kabinet met provincies, waterschappen en gemeenten (zoals afgesproken in de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw). In het bestuursakkoord zullen afspraken worden vastgelegd over doelen en maatregelenpakketten die nodig zijn om de waterhuishouding op orde te brengen en te houden. De bevindingen van de evaluatie kunnen gebruikt worden bij het opstellen van het bestuursakkoord.

Ik hoop en verwacht dat deze evaluatie een bijdrage zal leveren aan de vormgeving van de instrumenten ter uitvoering van het waterbeleid.

Z.K.H. de Prins van Oranje
Voorzitter van de Commissie Integraal Waterbeheer

Inhoudsopgave

.....

Samenvatting 7

1 Inleiding 13

- 1.1 Achtergrond 13
- 1.2 Doel van de evaluatie 13
- 1.3 Leeswijzer 14

2 Methode van werken 15

3 Institutionele kaders 17

- 3.1 Peilbesluit 17
- 3.2 Streefpeilenplannen 18
- 3.3 Beleidskader 18
- 3.4 Procedure 20

4 Knelpuntenanalyse 23

- 4.1 Hoog en Laag-Nederland 23
- 4.2 Algemeen 24
- 4.3 Opstellen 25
- 4.4 Vaststellen en goedkeuren 27
- 4.5 Implementeren 28
- 4.6 Communicatie en peilbeheer 29

5 Evaluatie 33

- 5.1 Stand van zaken 33
- 5.2 Sturend instrumentarium? 34
- 5.3 Knelpunten 35
- 5.4 Conclusie en aanbevelingen 35

Literatuur 39

.....

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie en projectteam 43
- 2 Enquête peilbesluiten/-beheer 44
- 3 Benaderden enquête 58
- 4 Impressies per instantie 59
- 5 Programma en deelnemers workshops 66
- 6 Verslag workshop Laag-Nederland 69
- 7 Verslag workshop Hoog-Nederland 74
- 8 De toekomst van GGOR, samenvatting 79

Samenvatting

Dit is de samenvatting van het evaluatieonderzoek peilbesluiten en streefpeilenplannen. Deze evaluatie is uitgevoerd omdat er veel veranderingen plaatsvinden in de beleids- en planvorming van het waterbeheer. Denk aan het advies van de Commissie WB21 of aan het Nationale Bestuursakkoord Water. Ook werken de inzichten over de noodzaak van een betere afstemming tussen grond- en oppervlaktewater en tussen watersystemen en de ruimtelijke ordening door in het operationele waterbeheer.

De evaluatie is uitgevoerd in het kader van een breder onderzoek naar de bestuurlijke verankering van GGOR. Deze werkzaamheden zijn door een samenwerkingsverband van RIZA, STOWA, Unie van Waterschappen en IPO uitbesteed aan ARCADIS. Het rapport is uitgebracht als CIW rapport onder CIW werkgroep 4 Water en Milieu.

Doel

Doel van dit onderzoek is een beleidsevaluatie van de instrumenten peilbesluit en streefpeilenplan in het licht van de huidige ontwikkelingen in het waterbeheer. Waarbij de volgende vragen worden beantwoord:

1. Wat is de stand van zaken van peilbesluiten en streefpeilenplannen tot nu toe?
2. In hoeverre worden peilbesluiten en streefpeilenplannen ingezet als sturende instrumenten naar de ruimtelijke ordening?
3. Wat zijn knelpunten bij:
 - a. het opstellen van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
 - b. het vaststellen van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
 - c. het implementeren van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
4. Wat zijn verbeterpunten van peilbesluiten en streefpeilenplannen in het licht van de knelpunten en de huidige ontwikkelingen?

De evaluatie richt zich op de beleidsmatige praktijk van het peilbeheer en gaat dus niet in op de hydrologische effecten van peilbesluiten en streefpeilenplannen in het veld of op de effectiviteit van peilbesluiten en streefpeilenplannen ten opzichte van andere instrumenten.

Methode

De toegepaste evaluatiemethode is kwalitatief van aard. Dat wil zeggen dat personen zijn benaderd met uitgebreide vragenlijsten. Tijdens het onderzoek bleek dat de belangstelling groot was. Dat kwam onder andere door de waarde die men bleek te hechten aan het GGOR-onderzoek. De evaluatie van peilbesluiten/-beheer is in drie stappen uitgevoerd:

1. een schriftelijke enquête onder provincies en waterschappen (in totaal 15 respondenten);
2. in aanvulling daarop nadere gesprekken met deze instanties;
3. twee workshops.

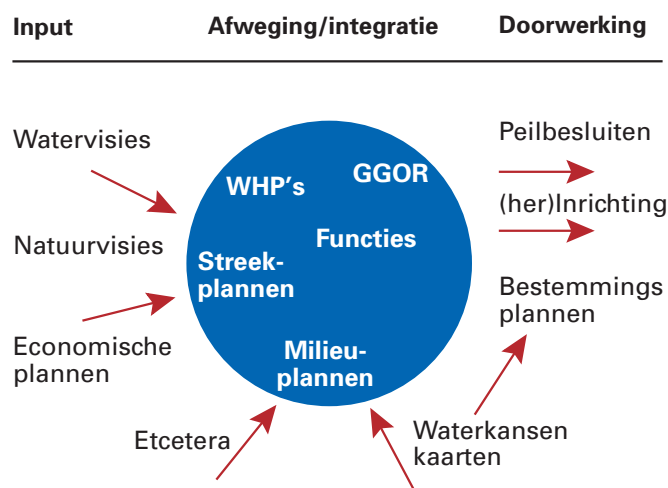
Separaat van de evaluatie heeft een studiemiddag over communicatie en peilbeheer plaatsgevonden in het kader van het STOWA-programma "Waterlood".

De plaats van peilbesluiten in de beleids- en planvorming

Gezien de gewenste sturende rol van het waterbeheer op de ruimtelijke ordening en de pogingen om hier handen en voeten aan te geven is er sprake van verschillende percepties van de plaats van het peilbesluit tussen andere instrumenten.

Onderstaand figuur doet een poging om één en ander in verhouding tot elkaar te zetten, in de wetenschap dat velen zich niet in dit beeld kunnen vinden en dat over een jaar wellicht de situatie weer anders is.

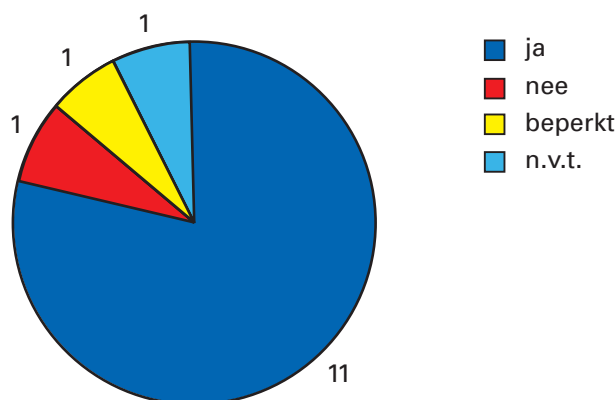
Figuur 1
Schets van de plaats van peilbesluiten tussen andere instrumenten



De figuur stelt de afweging van belangen op provinciaal niveau centraal (het grijze gebied in de figuur). Deze afweging krijgt vorm in omgevingsplannen met een water, ruimtelijke ordening en milieu component.

De input van deze integrerende plannen wordt gevormd door sectorale visies, plannen, pleitdocumenten etc. (de ingaande pijlen in de figuur). Watervisies horen in deze groep thuis, het zijn immers de beelden op de toekomstige (water)inrichting zoals die door waterbeheerders worden gewenst. Waterkansenkaarten zijn moeilijker te plaatsen. Voor sommigen zijn ze synoniem aan watervisies (zie het advies van de commissie Leemhuis), voor anderen geven ze richting aan gemeentelijke, ruimtelijke ordeningsplannen en voor weer anderen vormen ze een toetsingskader en als zodanig de basis voor een watertoets. Eén van de producten van de omgevingsplannen is de toekenning van functies aan watersystemen. En deze functietoekenning vormt wederom de basis voor de uitwerking van GGOR. GGOR is in de

Grafiek 4.1
Antwoord van 14 van de 15 respondenten op de vraag of peilbesluiten/-peilbeheer in de praktijk functioneert



figuur op de grens van de afstemmingscirkel geplaatst, omdat het een uitwerking van de functies betreft, waarin, zij het in detail, afstemming plaatsvindt. GGOR op haar beurt vormt de basis voor peilbesluiten, streefpeilenplannen, herinrichtingsplannen etc. En bovendien geeft zij richting aan bestemmingsplannen en dergelijken (de uitgaande pijlen).

Tabel 1

De tabel van de knelpunten geeft aan dat er ondanks de tevredenheid nog veel te wensen is

Onderwerp	Knelpunt	Wie?
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Veel peilbesluiten niet actueel • Gebrekkige boekhouding van peilbesluiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Waterschappen • Provincies
Opstellen	<ul style="list-style-type: none"> • De afweging van belangen • Verbrede taakopvatting • Een gebrek aan basisgegevens • Problemen met de normering • De betrokkenheid van RO • Overgang natuur-landbouw • Kosten en schade effecten 	<ul style="list-style-type: none"> • Waterschappen hoofdrol, provincies toezicht en kaderstellend, gemeenten leveren bijdragen op afstand
Vaststellen	<ul style="list-style-type: none"> • De belangenafweging • Gebrek aan inzicht in wording van beleid • De spanning tussen het bieden van rechts zekerheid in peilbesluiten en flexibel of de toegenomen behoefte aan dynamisch peilbeheer • De procedure is traag • Spanning inspanningsverplichting versus resultaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Besturen van waterschappen, toetsing provincies niet optimaal • Weinig inbreng RO
Implementeren	<ul style="list-style-type: none"> • Normale beheersproblemen • Gat tussen beleid en veld • Gebrek aan sturingskracht in RO ontwikkelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominante rol waterschappen
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verouderde "zender-ontvanger" opvattingen over communicatie • Technisch taalgebruik • Omgaan met toenemende belangenverschillen en conflicten • Omzetting van publieke/private belangen in technische maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle waterbeherende overheden

Conclusies en aanbevelingen

1. De Wet op de waterhuishouding (WHH) geeft aan dat waterschappen (voor de door de provincie aan te geven gebieden) verplicht zijn peilbesluiten vast te stellen. Uit de WHH blijkt dat peilbesluiten consoliderend van aard zijn. Een peilbesluit is niet geschikt om functietoekenning te beïnvloeden.
Aanbeveling 1: Het consoliderende karakter van peilbesluiten biedt duidelijkheid en rechtszekerheid aan de burger en aan andere publieke en private partijen. Deze functie van het peilbesluit is nuttig en wordt gewaardeerd, daarom moet zij behouden blijven.
2. *Het stapsgewijs veranderen van peilen*, bijvoorbeeld om een grote peilverandering over de tijd uit te smeren, is ondanks het consoliderende karakter van peilbesluiten wel mogelijk.
3. Voor het vergroten van de *sturende rol van water* in de ruimtelijke ordening zijn peilbesluiten in de huidige situatie niet geschikt.
Aanbeveling 2: De sturende rol van water in de ruimtelijke ordening is een nieuw beleidsitem. Het verdient aanbeveling het instrument nu niet te veranderen.

Later - als het nieuwe waterbeleid in de R.O. begint door te werken - kan het huidige effectieve instrument ook voor nieuwe situaties toegepast worden.

4. De zorgvuldige *afweging van belangen* en de vertaling daarvan in concrete peilen vormt op veel plaatsen het grootste knelpunt in het huidige peilbeheer.
Aanbeveling 3: GGOR vult een lacune in het nieuwe waterbeleid, namelijk het sterk toegenomen belang van "water" afwegingen van functies en grondgebruik op subregionale en lokale schaal. Dit instrument moet snel, desnoods in eerste instantie als pilot, operationeel gemaakt worden.
5. *Streefpeilenplannen werken niet*. Streefpeilen worden in de praktijk vastgelegd in andere beleidsstukken.
Aanbeveling 4: Waterbeheerders dienen pro-actiever van begin tot einde te participeren in de formulering van gebiedsvisies. Ondanks toegenomen "water" participatie, is deze nog steeds onvoldoende.
Aanbeveling 5: GGOR vormt een brug tussen het formuleren van visies en de operationalisering daarvan. Om deze reden moet GGOR snel geoperationaliseerd worden (zie aanbeveling 3).
6. Er bestaat bij veel waterbeheerders een *gebrek aan basismateriaal* voor de opstelling van peilenplannen zoals actuele maaiveldhoogte- en bodemgegevens.
Aanbeveling 6: Gegeven de toegenomen mogelijkheden van integratie van data en de toename in databestanden zal een gezamenlijke integratie of inkoop inspanning van de waterschappen hier verlichting brengen. Een vooronderzoek is nodig.
7. De *actualisering van het peilbeheer* in het algemeen en peilbesluiten in het bijzonder is na het van kracht worden van de Wet op de Waterhuishouding nog niet voltooid, ondanks inspanningen in die richting.
Aanbeveling 7: Deze gesignaleerde achterstand is moeilijk te verdedigen en op termijn schadelijk. Prioriteit op dit punt bij provincies is noodzakelijk.
8. In situaties waar sprake is van belangentegenstellingen is meer aandacht nodig voor vormen van *interactieve communicatie* dan nu het geval is.
Aanbeveling 8: Door waterbeheerders dient stapsgewijs toegewerkt te worden naar een meer interactieve aanpak.
9. Peilbesluiten hoeven niet gebiedsdekkend te zijn.
10. Er dient meer ruimte te komen voor *flexibiliteit*. Op die manier kan er adequaat worden ingespeeld op de weersomstandigheden, de actuele grondwaterstanden en eventuele wateroverlast situaties.
Aanbeveling 9: Door waterschappen wordt in de praktijk geëxperimenteerd met het vergroten van de tolerantie van peilbesluiten voor flexibele c.q. dynamische peilen. Een meer structurele aanpak, bijvoorbeeld door een integraal onderzoek met juristen, water-technici, bestuurskundigen en andere wetenschappers is nodig.

Eindconclusie

Meerdere keren is de spanning beschreven tussen het peilbesluit als een juridisch (consoliderend) instrument die rechtszekerheid aan de burger verschaft aan de ene kant en aan de andere kant de noodzaak om meer aspecten van het peilbeheer in peilbesluiten vast te leggen, zoals de beslistrap van de Commissie WB21, de sturende rol van de waterbeheerder, voorraadbeheer en dergelijke. Uit de evaluatie blijkt dat handhaving van de huidige kracht van het peilbesluit voorrang moet hebben. Voor de incorporatie van het nieuwe waterbeleid en de sturende rol van het water in het peilbeheer moeten dan nieuwe instrumenten komen, zoals GGOR of de stroomgebiedvisies uit het in 2002 te sluiten Nationale Bestuursakkoord Water. Het apart beschouwen van streefpeilen in Hoog-Nederland is achterhaald, te meer omdat in het kader van gebiedsgericht beleid er al meer dan genoeg mogelijkheden bestaan om streefpeilen in combinatie met inrichtings- en grondwatervraagstukken te beschouwen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het nieuwe waterbeleid, dat voortkomt uit het advies van de Commissie WB21, zal veel veranderingen met zich mee brengen. Ook het peilbeheer zal de gevolgen daarvan ondervinden. Denk daarbij aan de implementatie van de trits vasthouden-bergen-afvoeren in het regionale waterbeheer. Of de rol die peilbesluiten kunnen spelen bij de watertoets, of de communicatie tussen waterbeheerder en ingezetenen over het vaststellen van gewenste peilen.

Naast deze nieuwe inzichten bestaan er lopende ontwikkelingen die relevant zijn voor het peilbeheer. De Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) stelt voor: "daarom vindt het rijk dat het een taak van de provincies is (in regie) om, uiterlijk in het jaar 2002, de gewenste grondwater-situatie vast te leggen, gekoppeld aan de toegekende gebruiksfuncties. Zodat daadwerkelijk ruimte ontstaat voor water als ordenend principe".

Reden genoeg om te onderzoeken hoe het bestaande peilbeheersings-instrumentarium functioneert. Wat zijn knelpunten en moet dit instrumentarium aan de beleidsontwikkelingen worden aangepast?

Voorliggend evaluatieonderzoek richt zich op peilbesluiten en streefpeilenplannen. De evaluatie is in eerste instantie opgezet als bouwsteen voor een onderzoek naar de bestuurlijke verankering van GGOR (Ter Harmsel, Van Slobbe, 2001; zie bijlage 8 voor een samenvatting van dit rapport) Het resultaat van deze bouwsteen was echter zodanig dat door de CIW werkgroep om een zelfstandige uitgebreide versie is verzocht. Zowel het GGOR-onderzoek als deze evaluatie zijn door ARCADIS in opdracht van het RIZA uitgevoerd.

1.2 Doel van de evaluatie

Doel van dit onderzoek is een beleidsevaluatie van de instrumenten peilbesluit en streefpeilenplan in het licht van de huidige ontwikkelingen in het waterbeheer. Waarbij de volgende vragen worden beantwoord:

1. Wat is de stand van zaken van peilbesluiten en streefpeilenplannen tot nu toe?
2. In hoeverre worden peilbesluiten en streefpeilenplannen ingezet als sturende instrumenten naar de ruimtelijke ordening?
3. Wat zijn knelpunten bij:
 - a. het opstellen van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
 - b. het vaststellen van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
 - c. het implementeren van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
4. Wat zijn verbeterpunten van peilbesluiten en streefpeilenplannen in het licht van de knelpunten en de huidige ontwikkelingen?

De evaluatie richt zich op de beleidsmatige praktijk van het peilbeheer en gaat dus niet in op de hydrologische effecten van peilbesluiten en streefpeilenplannen in het veld of op de effectiviteit van peilbesluiten en streefpeilenplannen ten opzichte van andere instrumenten.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de gevolgde onderzoeksmethodiek. In hoofdstuk 3 vindt u de beleidskaders van het huidige peilbeheer. Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen en knelpunten. Deze zijn gebaseerd op de data die in de bijlagen zijn verzameld, vervolgens (formuleert) zijn in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. In de bijlagen zijn de verzamelde data en andere relevante gegevens bijeengebracht.

2 Methode van werken

De toegepaste evaluatiemethode is kwalitatief van aard. Dat wil zeggen dat personen zijn benaderd met uitgebreide vragenlijsten. Deze vragenlijsten zijn, in overleg met de begeleidingsgroep, gestandaardiseerd, maar statistische analyses kunnen er niet mee worden uitgevoerd. Te meer omdat personen op individuele titel benaderd zijn. Zij spraken niet namens hun organisaties en de vragen deden een beroep op hun eigen kennis en ervaring. Tijdens het onderzoek bleek dat de belangstelling groot was. De respons op de enquêtes was redelijk tot groot en de opkomst bij de workshops was groot. Dat kwam onder andere door de waarde die men bleek te hechten aan het GGOR-onderzoek. De evaluatie van peilbesluiten/-beheer is in drie stappen uitgevoerd:

1. een schriftelijke enquête onder provincies en waterschappen;
2. in aanvulling daarop nadere gesprekken met deze instanties;
3. twee workshops.

Separaat van de evaluatie heeft er een studiemiddag over communicatie en peilbeheer plaatsgevonden in het kader van het STOWA-programma "Waterlood". Tijdens de studiemiddag is de huidige praktijk onderzocht middels een workshop met specialisten die zich bezighouden met het maken van peilbesluiten en met plan- en beleidsvorming in het waterbeheer. Resultaten van de studiemiddag zijn verwerkt in de evaluatie.

Ad 1.

Een enquête is samengesteld. Doel van de enquête was om de ervaringen met peilbesluit/-beheer van de benaderde instanties inzichtelijk te maken. De enquête is vervolgens gericht toegezonden aan alle provincies en zes waterschappen. Selectie van de zes waterschappen heeft plaatsgevonden op basis van:

1. de ligging in Nederland (geografische verspreiding gewenst);
2. de aanwezigheid van zowel vrij afwaterende als peilbeheerste gebieden.

De enquêtes zijn door elf provincies en vier waterschappen geretourneerd. Een redelijke tot grote respons dus. De resultaten van de enquête zijn middels een korte impressie van de antwoorden van de respondenten per vraag uitgewerkt (resultaten enquête: zie bijlage 2).

Ad 2.

De provincies en waterschappen die de enquête hebben geretourneerd zijn vervolgens telefonisch geïnterviewd, gericht op verheldering en aanvulling van de schriftelijke reacties. Hiervoor is gebruik gemaakt van een standaard vragenlijst. De resultaten van de gesprekken zijn verwerkt middels een impressie over peilbesluiten/-beheer bij de respondenten (resultaten telefonische interviews: zie bijlage 4). Opgemerkt wordt dat de impressie individuele en persoonlijke indrukken betreft, weergegeven door de interviewer, en dus geen bestuurlijke standpunten.

Ad 3.

Om de onderzoeksresultaten te verbreden en te verdiepen zijn vervolgens twee workshops georganiseerd. Vanwege de aard van de problematiek en de ervaring met peilbesluiten is onderscheid gemaakt in Laag-Nederland en Hoog-Nederland. De verdiepingsslag middels de workshop bestond uit drie elementen:

1. het maken van een overzicht van voor- en nadelen van de gevolgde werkwijze met betrekking tot het peilbesluit/-beheer;
2. het doen van verbetervoorstellen voor de toekomst;
3. het aandragen van factoren waarmee bij het opstellen, vaststellen en implementeren van het GGOR rekening mee gehouden moet worden.

Ook voor de workshops geldt dat de respons redelijk tot groot was. Van de circa 80 genodigden hebben er 65 daadwerkelijk aan een workshop deelgenomen (deelnemers en programma workshops: zie bijlage 5). Verslagen van de workshops zijn opgenomen in bijlage 6 en 7.

3 Institutionele kaders

Dit hoofdstuk schetst de kaders waarbinnen op dit moment het peilbeheer plaatsvindt.

3.1 Peilbesluit

Waterschappen zijn als kwantiteitsbeheerders van het oppervlaktewater ingevolge artikel 16 van de Wet op de Waterhuishouding (WWH) verplicht peilbesluiten vast te stellen. In gebieden waar handhaving van vaste peilen niet goed mogelijk is ("Hoog-Nederland") kan worden volstaan met het aangeven van streefpeilen in beheersplannen. Peilbesluiten komen dus vooral voor in Laag-Nederland. In Hoog-Nederland is doorgaans sprake van streefpeilenplannen.

Een peilbesluit is een rechtsgeldig document dat zekerheid verschaft omtrent het te handhaven peil. Het peilbesluit dient te voldoen aan de eisen die door de provincie zijn gesteld. Feitelijk houdt een peilbesluit voor een waterschap een inspanningsverplichting in; het waterschap verplicht zich om binnen redelijke grenzen te doen wat nodig is om het eenmaal vastgestelde peil binnen minimale fluctuaties te handhaven. Slechts uitzonderlijke, natuurlijke omstandigheden (extreme droogte en extreme neerslag) en calamiteiten kunnen het waterschap van deze handhavingverplichting ontslaan.

Bij het opstellen van een peilbesluit spelen vorm en inhoud een rol. De inhoud van een peilbesluit bestaat uit de na te streven peilen (doelen) en de vorm bestaat uit de randvoorwaarden om tot de doelen te komen en de doelen te realiseren.

De vorm bestaat uit:

- beleidsmatige randvoorwaarden (zie paragraaf 3.3);
- de procedure die doorlopen moet worden om tot vaststelling van een peilbesluit te komen (zie paragraaf 3.4);
- de wijze waarop het peilbeheer uitgevoerd gaat worden.

De inhoud bestaat uit:

- de nauwkeurige begrenzing van de oppervlaktewateren waarop het peilbesluit van toepassing is;
- de in te stellen peilen, aangegeven in hoogte ten opzichte van N.A.P., met daarbij aangegeven de perioden en de peilvakken waarvoor de peilen gelden.

De eisen waaraan peilbesluiten moeten voldoen, zijn opgenomen in de provinciale verordeningen Waterhuishouding. Over het algemeen komen deze verordeningen met elkaar overeen. In de provinciale verordeningen Waterhuishouding is ook beschreven voor welke gebieden een peilbesluit moet worden opgesteld. Het betreft die gebieden waar het peil in voldoende mate kan worden beheerst (Laag-Nederland).

3.2 Streefpeilenplannen

Voor de vrij afwaterende of gestuwde gebieden ("Hoog-Nederland") geldt geen verplichting om peilbesluiten op te stellen. De verschillende provincies bepalen deze gebieden zelf en leggen deze gebieden vast in het provinciaal waterhuishoudingsplan. Er bestaan meerdere mogelijkheden om het te voeren peilbeheer aan te geven, zoals streefpeilenplannen of onderhoudsbeheersplannen. Iedere provincie geeft daar zelf een invulling aan. De plannen hebben geen bindende werking richting het waterschap of derden.

Meer en meer wordt in "Hoog-Nederland" de relatie tussen grondwater en peilbeheer gelegd. Soms zelfs direct, door het peilbeheer aan te sturen doormiddel van directe grondwatermetingen.

3.3 Beleidskader

Nieuw beleid

Sinds de vaststelling van de Europese Kaderrichtlijn water en het verschijnen van het advies van de Commissie WB21 is het waterbeleid in een stroomversnelling gekomen. Belangrijke elementen zijn:

- Het "Nationale Bestuursakkoord Water" dat gesloten zal worden tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten en waarin afspraken over het nieuwe waterbeleid vastgelegd worden. Het waterakkoord behelst ongeveer 20 regionale stroomgebiedvisies, een uitgewerkt kader voor de watertoets en een communicatieplan.
- Waterbeheerders stellen watervisies en waterkansenkaarten op om, de vanuit het waterbelang gewenste, ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen sturen.

Het implementatietraject voor de EU kaderrichtlijn water heeft gevolgen voor wetgeving en planvorming. Centraal staat de stroomgebiedbenadering die ook in het waterakkoord een belangrijke rol speelt.

Nationaal beleid

In de (nationale) nota voor de waterhuishouding worden de hoofdlijnen aangegeven van het, ten aanzien van de landelijke waterhuishouding te voeren beleid. In de vierde Nota Waterhuishouding (NW4) is de doelstelling voor het waterbeheer: "een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen". Ten aanzien van het peilbeheer wordt het volgende opgemerkt: "Landbouw en natuur stellen veelal verschillende eisen aan de ontwatering van gronden. De landbouw is doorgaans gebaat bij een diepe ontwatering, voor de natuur is in het algemeen een wat nattere situatie gewenst. Waar landbouw- en natuurgebieden aan elkaar grenzen, kunnen problemen ontstaan door een onvoldoende waterkwaliteit (oplading met nutriënten en bestrijdingsmiddelen), of door peilverschillen die leiden tot de wegzijging van water uit de natuurgebieden.....".

Problemen kunnen grotendeels worden voorkomen wanneer duidelijk is op welke functie het peilbeheer moet zijn afgestemd. Daarom vindt het rijk dat het een taak van de provincies is (in regie) om, uiterlijk in het jaar 2002, de gewenste grondwatersituatie vast te leggen, gekoppeld aan de toegekende gebruiksfuncties. Zodat daadwerkelijk ruimte ontstaat voor water als ordenend principe. Het rijk zal het gebruik van dit ordeningsprincipe bevorderen, en het waar

mogelijk ook zelf gebruiken om de functietoekenning in het kader van ruimtelijke ordening en waterbeleid beter op elkaar af te stemmen. Uit dit voornemen is het onderzoek naar de toekomst van GGOR voortgekomen (2001, Ter Harmsel en Van Slobbe).

Provinciaal beleid

Het landelijk beleid voor de waterhuishouding dient door de provincie te worden vertaald naar provinciaal niveau. Het provinciaal waterbeleid is vastgelegd in de provinciale waterhuishoudingsplannen. In het streekplan van de provincie worden de verschillende gebruiksfuncties vastgelegd.

Waterschapsbeleid

Het waterschap streeft in zijn beleid ten aanzien van peilbesluiten naar een geoptimaliseerd peilbeheer. Dit houdt in, dat het waterschap het peilbeheer zo goed mogelijk afstemt op de landgebruiksfuncties in het gebied.

KB, 8 augustus, 1988, AB 1990, 354: "Bij de totstandkoming van een peilbesluit dienen alle ter plaatse aanwezige uiteenlopende belangen met betrekking tot de landbouw, de rietcultuur, het landschap, de natuur, de bebouwing en de erven te worden gewogen en in hun onderlinge samenhang te worden gezien".

Bij het vaststellen van het peilbesluit worden, uitgaande van het toetsingskader, de wensen en knelpunten en de gewenste drooglegging van de verschillende belanghebbenden meegewogen. Het peilbesluit moet voldoen aan de eisen die door de provincie zijn gesteld.

Gemeentelijk beleid

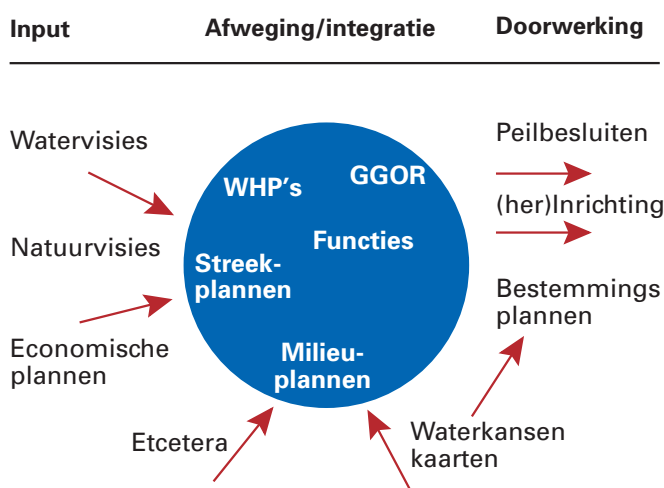
De gemeente vertaalt het provinciaal beleid uit het streekplan in het bestemmingsplan.

Plaats van peilbesluiten tussen andere instrumenten

Gezien de gewenste sturende rol van het waterbeheer op de ruimtelijke ordening en de vele pogingen om hier handen en voeten aan te geven is er sprake van veel verschillende percepties van de plaats van het peilbesluit tussen andere instrumenten.

Onderstaand figuur doet een poging om een en ander in verhouding tot elkaar te zetten, in de wetenschap dat velen zich niet in dit beeld kunnen vinden en dat over een jaar wellicht de situatie weer anders is.

Figuur 1
Schets van de plaats van peilbesluiten tussen andere instrumenten



De figuur stelt de afweging van belangen op provinciaal niveau centraal (het grijze gebied in de figuur). Deze afweging krijgt vorm in omgevingsplannen met een water, ruimtelijke ordening en milieu component.

De input van deze integrerende plannen wordt gevormd door sectorale visies, plannen, pleitdocumenten etc. (de ingaande pijlen in de figuur). Watervisies horen in deze groep thuis, het zijn immers de beelden op de toekomstige (water)inrichting zoals die door waterbeheerders worden gewenst. Waterkansenkaarten zijn moeilijker te plaatsen. Voor sommigen zijn ze synoniem aan watervisies (zie de commissie Leemhuis), voor anderen geven ze richting aan gemeentelijke RO plannen en voor weer anderen vormen ze een toetsingskader en als zodanig de basis voor een watertoets.

Eén van de producten van de omgevingsplannen is de toekenning van functies aan watersystemen. En deze functietoekenning vormt wederom weer de basis voor de uitwerking van GGOR. GGOR is in de figuur op de grens van de afstemmingscirkel geplaatst, omdat het in zekere zin een uitwerking van de functies betreft, waarin wederom, zij het in detail, afstemming plaatsvindt. GGOR op haar beurt vormt de basis voor peilbesluiten, streefpeilenplannen, herinrichtingsplannen etc. En bovendien geeft zij richting aan bestemmingsplannen en dergelijke (de uitgaande pijlen).

3.4 Procedure

Zoals in paragraaf 3.1, Peilbesluit, reeds is beschreven is de procedure om tot een peilbesluit te komen geregeld in de (provinciale) verordening waterhuishouding. In deze verordening is opgenomen voor welke gebieden peilbesluiten moeten worden vastgesteld en wat de peilbesluiten moeten bevatten. De verplichtingen verschillen per provincie. In het algemeen is de hierna beschreven fasering te onderscheiden.

Op de voorbereiding van peilbesluiten is de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) geregelde procedure van toepassing. Bij de voorbereiding van het peilbesluit wordt door het waterschap onderzoek verricht naar het optimaal te voeren peilbeheer en naar de gevolgen van de voorgenomen peilveranderingen voor de bij de waterhuishouding betrokken belangen. Een voorbeeld van een fasering is.

Opstellen

Een waterschap start met een intern overleg, dat resulteert in een *startnotitie* waarin de doelstelling, globale planning, de projectorganisatie, de projectomgeving en de te gebruiken systematiek zijn vastgelegd. Nadat de startnotitie is goedgekeurd door het dagelijks bestuur van het waterschap kan met het daadwerkelijk opstellen worden begonnen.

In deze fase wordt de basisnota opgesteld die de basis vormt voor het overleg met de belanghebbenden. De basisnota is een inventarisatie van de huidige kennis van het gebied op basis van het beleid van provincie, waterschap, gemeenten en andere belangenorganisaties en bevat alternatieve strategieën op basis waarvan uitgangspunten voor het peilbesluit opgesteld gaan worden. Uitgangspunten en wensen uit de basisnota hebben betrekking op de technische onderbouwing en dienen slechts als leidraad om effecten van de maatregelen te bepalen.

De uitgangspunten en wensen van belanghebbenden kunnen/zullen bepalend zijn voor het peilbesluit.

De nota met uitgangspunten en wensen van belanghebbenden wordt ter vastlegging/goedkeuring voorgelegd aan het dagelijks bestuur van het waterschap.

Vaststellen en goedkeuren

Het *ontwerp-peilbesluit* wordt opgesteld. Vervolgens wordt dit ontwerp besproken met belanghebbenden. Eventuele op-/aanmerkingen kunnen nog in het ontwerp worden verwerkt. Het ontwerp peilbesluit wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het dagelijks bestuur van het waterschap. Na goedkeuring door het DB volgt de ter inzage legging van het ontwerp besluit (gedurende een periode van tenminste 4 weken) en de inspraakfase.

De ingebrachte zienswijzen worden door het dagelijks bestuur verwerkt in een *reactie(inspraak)nota*. Deze nota wordt tezamen met het ontwerp peilbesluit ter vaststelling voorgelegd aan het algemeen bestuur van het waterschap.

Het *peilbesluit* wordt binnen 4 weken na de vaststelling, vergezeld van de zienswijzen en van het commentaar van het algemeen bestuur daaromtrent, ter goedkeuring gezonden aan Gedeputeerde Staten van de provincie. Het toetsingskader van de provincie is:

- het waterhuishoudingsplan;
- de verordening waterhuishouding;
- het streekplan;
- het milieubeleidsplan.

Na het besluit omtrent de goedkeuring door Gedeputeerde Staten wordt het peilbesluit ter inzage gelegd voor een periode van 6 weken. Belanghebbenden kunnen beroep instellen tegen het besluit van Gedeputeerde Staten.

Implementatie

Na de definitieve vaststelling volgt de implementatie. In geval van veranderende peilen worden deze veranderingen doorgevoerd, eventueel met aanpassingen van kunstwerken en kaden.

Als er niets verandert dan dienen de peilbesluiten als juridische verankering en als basis voor eventuele schadeclaims van gedupeerden bij afwijkingen van het peil. Belangrijk is dat de peilbesluiten gemakkelijk verkrijgbaar zijn, voor burgers en voor diegenen die iets van plan zijn (woningbouw, herinrichting, infrastructuur, etc.).

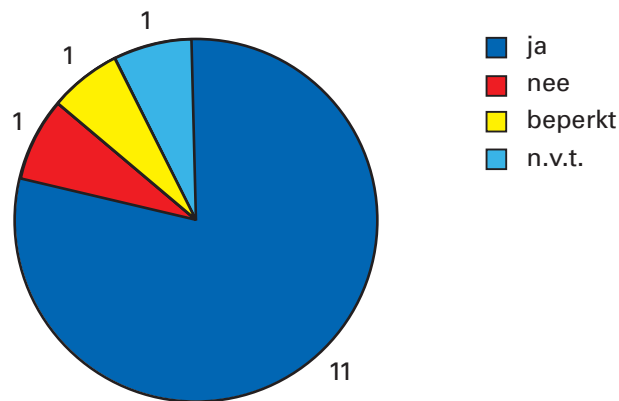
Monitoring en metingen van peilen (of grondwaterstanden) door waterbeheerders is nodig om de peilen te bewaken en om het beheer van stuwen en gemalen zonodig aan te passen.

4 Knelpuntenanalyse

In dit hoofdstuk zijn de data van het onderzoek verzameld en verwerkt tot hanteerbare teksten. De kernvraag is: functioneert het peilbesluit/-peilbeheer in de praktijk? De grafiek toont het antwoord van 14 respondenten. (één respondent heeft deze vraag niet beantwoord).

Grafiek 4.1

Antwoord van 14 van de 15 respondenten op de vraag of peilbesluiten/peilbeheer in de praktijk functioneert



Dit antwoord lijkt helder en duidelijk. Maar bij nadere beschouwing bestaan er veel nuances. Dit hoofdstuk gaat op die nuances in. In de eerste paragraaf door het onderscheid tussen hoog en laag Nederland te verhelderen. Daarna worden een aantal algemene bevindingen geanalyseerd om vervolgens terug te grijpen naar de indeling van opstellen, vaststellen en implementeren uit het vorige hoofdstuk. Peilbeheer en communicatie wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk apart belicht.

4.1 Hoog en Laag-Nederland

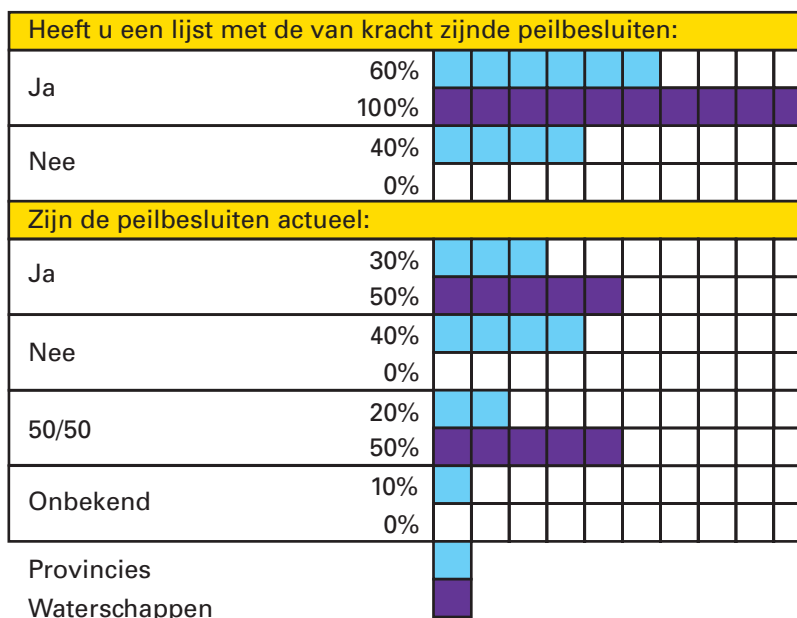
Een belangrijke bevinding is dat er een groot verschil bestaat tussen peilbesluiten (in Laag-Nederland) en streefpeilenplannen (in Hoog-Nederland). De eerste zijn harde juridische documenten die redelijk goed zijn vastgelegd. Daarom is het relatief eenvoudig om hiervan inventarisaties te maken. Streefpeilenplannen daar-en-tegen komen in allerlei soorten en maten voor.

Sommige provincies verwerken de streefpeilen in waterhuishoudingsplannen (zoals Drenthe) en anderen in de waterbeheersplannen of onderhoudsplannen. Deze diversiteit maakt het moeilijk om eenduidige inventarisaties uit te voeren. De reden voor de grote verschillen tussen Hoog en Laag-Nederland is dat de belangen bij een goed peilbeheer sterk verschillen. In Laag-Nederland vormen onverwachte peilwisselingen een bedreiging voor woningen, waterkeringen en dergelijke. Zo is het Hoogheemraadschap Rijnland voor het peil van haar boezem gebonden aan een marge tussen hoog en laag water van drie centimeter. In Hoog-Nederland vormen peilwisselingen van een meter vaak nog geen reden tot zorg. In dit hoofdstuk wordt steeds aangegeven of er over peilbesluiten of streefpeilenplannen wordt gesproken.

4.2 Algemeen

Grafiek 4.2

De grafiek geeft een beeld van de stand van zaken voor wat betreft peilbesluiten



Circa 40% van de peilbesluiten zijn niet actueel. De actualisatietermijn bedraagt meestal tussen de 8 en 10 jaar (de exacte termijn verschilt per provincie). Provincies geven aan dat er nog peilbesluiten bestaan van 20 tot 30 jaar oud. Iets meer dan de helft van de provincies beschikt over een actuele boekhouding van peilbesluiten. Een aantal provincies (Flevoland, Gelderland, Noord-Holland) stuurden kaarten met daarop aangegeven de peilbesluiten, vijf andere gaven aan dat zij over kaarten beschikken.

De vier waterschappen beschikken allen over een goede boekhouding van peilbesluiten:

- Waterschap Groot-Geestmerambacht: 9 peilbesluiten waarvan 8 ouder dan 5 jaar met de aantekening dat 5 daarvan actuele partiele wijzigingen hebben.
- Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden: 230 peilbesluiten, op 6 na vastgesteld en goedgekeurd, voor circa 38.000 ha.
- Waterschap Reest en Wieden: 1 actueel peilbesluit.
- Waterschap Vallei en Eem: 1 actueel peilbesluit en 2 ouder dan 5 jaar.

Opvallend is het grote verschil in aantallen peilbesluiten per waterbeheerder. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat delen van de laatste twee waterschappen in Hoog-Nederland liggen. Daarnaast verschillen de oppervlakten die peilbesluiten beslaan.

De provincie Flevoland geeft aan dat zij inmiddels werkt met peilbesluiten voor grotere gebieden de zogenaamde "clusterpeilbesluiten". Andere provincies zoals Groningen, verplichten waterschappen alleen tot peilbesluiten voor natuurgebieden (inclusief omliggend landbouwareaal) en de boezems. Een gesignaleerd probleem is dat van onderbemalingen.

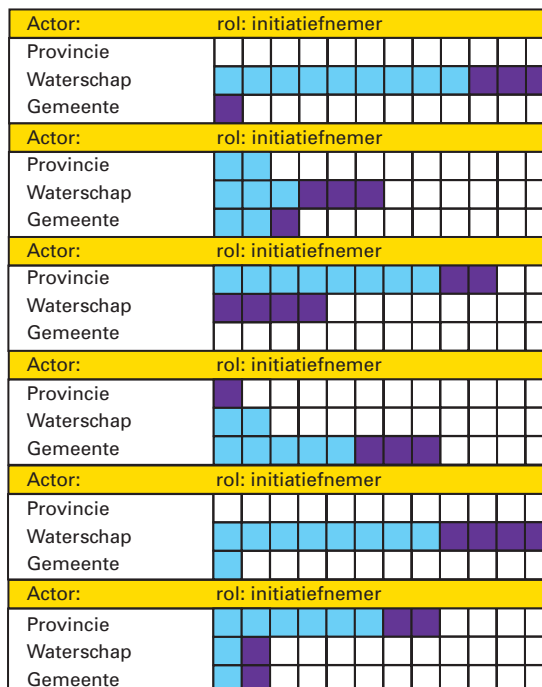
Zoals reeds eerder gesteld is het voor streefpeilenplannen moeilijk om een algemeen beeld te schetsen. Het onderstaande kader is een voorbeeld uit de provincie Drenthe. *Zie bijlage 7 voor referenties.*

De provincie heeft eind jaren '90 gesteld dat er in principe geen peilbesluiten vastgesteld worden, tenzij de waterschappen daar op eigen initiatief toe overgaan. Over deze beslissing is niet uitvoerig gediscussieerd. Drenthe bestaat uit overwegend vrij afwaterende gebieden, en het peil is in grote mate afhankelijk van het weer. De waterhuishoudkundige situatie is in voldoende mate met streefpeilen (met zomer- en winterpeil) vast te leggen. De streefpeilen zelf zijn grotendeels aan landinrichtingsprojecten ontleend, aangepast aan de ervaringen van water-beheerders. De status van deze streefpeilen is niet geheel helder. In 1997 zijn de eerste integraal waterbeheersplannen verschenen, met daarin een beschrijving van de waterhuishoudkundige toestand van het oppervlaktewater. Deze gaat gepaard met een aantal kaarten, met daarop al dan niet de streefpeilen. Voorgaande plan met kaarten is indicatief, derden kunnen er geen rechten aan ontleen. Momenteel is er sprake van een verhoging van de streefpeilen. Indien er geen bezwaren zijn, worden de streefpeilen verhoogd. De schade die ontstaat door de verhoging van de peilen is zeer beperkt, aangezien de peilen in het verleden erg laag waren. In de wintersituatie kunnen de peilen vaak met gemak 20-30 cm verhoogd worden. De marges worden zoveel als mogelijk opgevuld. Het verschil tussen zomer- en winterpeil is vaak erg groot (tot circa 1 meter), wat zijn oorzaak vindt in de hoge veiligheidsmarges ten behoeve van hoge afvoeren bij extreme situaties in de vrij afwaterende gebieden. Door de automatisering kunnen marges verkleind worden. De hoogte van het peil is overigens ook afhankelijk van het feit of er klachten binnenkomen.

4.3 Opstellen

De grafiek geeft een beeld van de opvattingen van de respondenten over de rolverdeling. De vraag luidde: Wat is in de huidige situatie de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren inzake het technisch inhoudelijke opstellen van peilbesluiten of besluiten omtrent peilbeheer?

Grafiek 4.3
Opvattingen van respondenten over de rolverdeling



Het opstellen van peilbesluiten is primair een taak van het waterschap. Zij nemen het initiatief, voeren uit en zijn eindverantwoordelijk. De verschillende provincies vervullen voornamelijk een meedenkende, kaderstellende en controlerende rol. De rol van de gemeentes betreft voornamelijk een meedenkende en volgende rol.

Bij het opstellen van een peilbesluit wordt een brede belangenafweging noodzakelijk geacht. Logischerwijs leidt dit tot een betrokkenheid vanuit meerdere disciplines. Doorgaans zijn vooral de disciplines "water" en "landelijk gebied" betrokken. Opmerkelijk is dat de Ruimtelijke Ordening afdelingen vaak niet worden betrokken bij het opstellen van peilbesluiten, slechts één provincie geeft betrokkenheid van de RO-afdeling aan. Uit de beantwoording van de vraag (zie bijlage 2) blijkt dat het ruimtelijke ordeningsspoor in de huidige situatie vooral als "meedenkende" en "volgende" partij worden aangegeven. Het peilbeheer wordt over het algemeen gevoerd op grond van het bestaande grondgebruik en geldige bestemmingsplannen. De helft van de respondenten beschikt over beleidsdocumenten die richting geven aan het peilbeheer. Geconcludeerd wordt dat het gevoerde peilbeheer vooral consoliderend voor de huidige situatie is en weinig gericht is op de ontwikkeling van veranderingen.

Workshop Laag-Nederland (zie bijlage 6)

Presentatie Waterschap Land van Nassau

In 1998 viel gigantisch veel regen waardoor de kijk van het waterschap op het waterbeheer veranderde. Er werd een faalkansanalyse uitgevoerd, om mede daarmee meer sturend te kunnen zijn voor de ruimtelijke ordening. In 2000 moet een aantal tijdelijke peilbesluiten aangepast worden. De bedoeling is om dit volgens een nieuwe aanpak te doen. De peilbesluiten worden met het Waterraam als kader op de functies ingericht. Het toekomstig peilbeheer zal gericht moeten zijn op duurzaamheid, flexibiliteit, het inspelen op natuurlijke omstandigheden, het voorkomen van knelpunten in de ruimtelijke ordening en het voorbereid zijn op een 'doom-scenario'. Voor de korte termijn worden de tijdelijke peilbesluiten opnieuw vastgesteld, nadat ze 'integraal bekeken' zijn met het oog op duurzaamheid.

Presentatie HHR Amstel, Gooi en Vecht

De heer Jacobs' aanvankelijke reactie op het instrument peilbesluit was in de lijn van 'een hoop papier, maar verandert er ook wat?' De bestuurlijke relevantie was ook niet altijd even duidelijk. Belangrijke aspecten van het peilbesluit zijn voornamelijk:

1. de belangenafweging;
2. de controleerbare besluitvorming;
3. de controleerbare naleving.

Het peilbesluit is dermate gedetailleerd en complex dat het een hoop uitleg vergt. Deze complexiteit is mede het gevolg van de nieuwe benadering van het watersysteem. Er is zodoende een spanningsveld tussen enerzijds het gedetailleerde en complexe karakter van (de onderbouwing van) het peilbesluit en anderzijds de helderheid van het besluit naar derden toe (noodzakelijk in verband met de belangenafweging die plaatsvindt).

Knelpunten

- De afweging van belangen is het grootste knelpunt. Men heeft moeite met het afstemmen van peilen op verschillende belangen. Aspecten die daarbij naar voren komen zijn: inventarisatie van wensen van grondgebruikers, diversiteit aan wensen bijvoorbeeld alleen al binnen de agrarische sector, afstemming van landbouw en natuur.
- Een relatief nieuwe knelpunt is dat waterschappen niet goed weten hoe hun verbrede taakopvatting van de laatste jaren in het peilbeheer kan doorwerken. Hoe om te gaan met retentie en met de beslistrap vasthouden-bergen-afvoeren?
- Een gebrek aan basisgegevens. Vooral het ontbreken van actuele maaiveldhoogtegegevens en bodemkaarten.
- Problemen met de normering worden genoemd, maar opvallend is dat er maar weinigen zijn (4 in totaal) die hier knelpunten zien. Kennelijk vormt normering voor de meerderheid geen knelpunt.
- De betrokkenheid van andere actoren dan het waterschap wordt als te gering ervaren. En dan met name die van de ruimtelijke ordening.
- Waterschap Vallei en Eem ervaart het bepalen van de consequenties van wederzijdse hydrologische beïnvloeding op de grens tussen bijvoorbeeld natuur en andere functies als een probleem.
- Het bepalen van kosten en schade effecten bijvoorbeeld aan gebouwen en infrastructuur wordt als knelpunt ervaren.

4.4 Vaststellen en goedkeuren

In paragraaf 3.4, Procedure, is aangegeven dat peilbesluiten worden vastgesteld door het waterschap en vervolgens ter goedkeuring aan de provincie worden voorgelegd. Deze taakverdeling komt overeen met de resultaten van de evaluatie. De meerderheid van de respondenten stemt met deze rolverdeling in. De meest genoemde toetsingskaders zijn het Waterhuishoudingsplan, Streekplan en Bestemmingsplan. Het waterbeheersplan van waterschappen wordt slechts door 2 respondenten genoemd. Het is overigens de vraag met welke intensiteit er in de praktijk getoetst wordt.

De provincie Overijssel wijst er op dat de toetsingskaders in de praktijk zwak blijken te zijn. De provincie Groningen maakt melding van een voor haar slecht afgelopen rechtsgang, een aantal peilbesluiten bleken opgesteld met behulp van verouderde hoogte- en bodemgegevens.

Opvallend is dat het vaststellen van een peilbesluit, meer dan bij het opstellen van een peilbesluit het geval is, plaatsvindt vanuit de discipline "water". Dit is opvallend aangezien de peilbesluiten een sterke relatie hebben met streek- en bestemmingsplannen.

Workshop Hoog-Nederland, provincie Noord Brabant *(zie bijlage 7)*

Noord-Brabant bestaat voor ca. 1/3 deel uit rivier- en zeeleigonden, en voor ca. 2/3 deel uit zandgronden. In het rivier- en zeeleigebied worden peilbesluiten vastgesteld (ook daar waar sprake is van wateraanvoer). Hiermee is in 1992/1993 begonnen, en momenteel zijn de peilbesluiten gebiedsdekkend. De ervaringen zijn divers. In de meeste gevallen is sprake van een technisch

peilenplan, dat na discussie tussen provincie, waterschap en LNV wordt vastgesteld door het bestuur van het waterschap. Er zijn verschillende aanpakken, mede afhankelijk van een terughoudende of juist offensieve aanpak van een waterschap. De onderbouwing van het peilbesluit en de inspraak worden kwalitatief beter. In een aantal gevallen wordt geëxperimenteerd met een ander peilbeheer om mede daarmee knelpunten op het spoor te komen. Naast de grote hoeveelheden gedraineerd land, leveren ook de laagste delen van peilvakken vaak knelpunten op bij peilverhoging. De provincie toetst met name op de volgende vier aspecten:

1. vindt peilverlaging plaats binnen de provinciale EHS;
2. vindt voldoende waterconservering plaats;
3. een goede onderbouwing;
4. correcte inspraakprocedures.

De verschillende partijen geven enthousiast uitvoering aan het bovenstaande en ervaren het als een leerzaam proces. Het zandgebied, waar 2/3 deel van Noord-Brabant uit bestaat, is deels vlak en deels sterk ingesneden met beken. In het gebied staat een groot aantal stuwen (momenteel ca. 2000). Er worden in principe geen peilbesluiten vastgesteld, al is er in dat kader wel gediscussieerd omtrent het gebied De Groote Peel. In het gebied wordt gestreefd naar waterconservering met een regionale aanpak, onder andere via landbouwontwikkelingsplannen. Ook wordt geëxperimenteerd met grondwatergestuurd peilbeheer.

Knelpunten

- Wederom komt als belangrijkste knelpunt de belangenafweging naar voren. Vooral in het licht van de verbrede taken die waterbeheerders op zich nemen.
- Er bestaat een gat tussen de algemene provinciale afwegingen en hetgeen wordt vastgelegd in peilbesluiten.
- Gebrek aan inzicht in de door een waterschap gemaakte belangenafweging. Dit knelpunt wordt ervaren door de helft van de provincies.
- Met de vorige punten in verband staande is de spanning die ontstaat tussen het bieden van rechtszekerheid in peilbesluiten en de toegenomen behoefte aan flexibel of dynamisch peilbeheer.
- De procedure is traag, vooral de afhandeling van bezwaren.
- Peilbesluit is een inspanningsverplichting. Derden zien het ook als een resultaatsverplichting, hierdoor ontstaat verwarring en onnodige spanning.

4.5 Implementeren

Het implementeren en realiseren van een peilbesluit is wettelijk de taak van het waterschap, zie paragraaf 3.3 Beleidskader. De resultaten van de evaluatie ondersteunen dit. Met uitzondering van de provincie Zeeland zijn alle respondenten van mening dat deze rol bij de waterschappen thuis hoort. De handhaving en controle van peilbesluiten wordt eveneens als een taak voor de waterschappen gezien. De provincies Zeeland, Flevoland, Zuid-Holland en Drenthe zijn van mening dat de provincie op vrijwillige basis toezicht dient te houden. Het Waterschap Groot Geestmerambacht geeft aan dat handhaving

een taak van zowel de provincie als het waterschap zou moeten zijn. Ten opzichte van de voorgaande fasen is de betrokkenheid van andere actoren het geringst. Een belangrijk deel van de implementatie is een goede monitoring van peilen. Monitoring door de waterbeheerder zelf geschiedt door het meten van peilen aan de hand van peilschalen en automatische meetinstallaties. Ook wordt in zandgebieden gebruik gemaakt van metingen van grondwaterstanden (het freatisch vlak). Grondgebruikers hebben hun eigen referentiepunten, zo kijkt de boer naar het peil in de sloot en bepaald op grond van ervaring of het peil hoog of laag staat. Door waterschappen wordt nauwelijks aandacht geschonken aan het vergemakkelijken van monitoring door het publiek. Het vereist kennis van zaken om de relatie tussen peilschalen in het veld en peilbesluiten te leggen. Overigens is aan monitoring door het publiek in deze evaluatie geen aandacht geschonken.

Knelpunten

Er blijken bij de implementatie geen knelpunten te zijn die overheersen. Door respondenten worden in totaal 13 knelpunten genoemd, geen daarvan wordt door 2 respondenten ondersteund. De reden hiervan is wellicht dat als peilbesluiten en het peilbeheer inderdaad consoliderend werken dat er dan bij de implementatie geen sprake is van opvallende veranderingen. Knelpunten vallen dan in het kader van normale beheersproblemen die routinematig worden opgelost. Voorbeelden daarvan zijn:

- het meten van actuele peilen;
- wijzigingen van functies;
- maaiveld dalingen;
- onvoldoende controle op naleving;
- werkwijze buitendienstmedewerkers;
- onderbemalingen;
- begrip buitenstaanders voor afwijkende peilen;
- interpretatie van de inhoud van peilbesluiten;
- omgaan met extreme omstandigheden.

Een tweetal problemen zijn een nadere beschouwing waard. Ten eerste het gat dat bij veel waterbeheerders bestaat tussen het beleid en de beleidsafdelingen en de buitenmedewerkers. De bedieners van stuwen en gemalen blijken in veel gevallen weinig begrip te hebben voor ingewikkelde beleidsoplossingen en beleidsmedewerkers hebben weinig weet van concrete problemen in het veld.

Ten tweede blijkt juist in de implementatie het consoliderende karakter van het peilbeheer terwijl een meer ontwikkelingsgerichte sturende rol vooral door de ruimtelijke ordening gewenst wordt. Gemeenten zouden hierin pro-actiever moeten optreden.

4.6 Communicatie en peilbeheer

Hoewel communicatie zowel tijdens opstellen, vaststellen en implementeren aan de orde is, wordt dit aspect van het peilbeheer niet in de vorige paragrafen meegenomen maar krijgt zij een aparte plaats. Reden is dat in de praktijk van het peilbeheer communicatie tussen waterbeheerders en belangengroepen en burgers ook apart wordt behandeld. De cultuur van het peilbeheer is nog sterk gericht op het formuleren van expertstandpunten, meestal gebaseerd op technisch onderzoek, om die standpunten vervolgens aan belanghebbenden mede te delen of ter discussie te stellen. In deze paragraaf wordt op

dit onderwerp nader ingegaan. De tekst is gebaseerd op een tussenproduct van het onderzoek "Communicatie en peilbeheer" dat door CLM Utrecht en ARCADIS op dit moment in opdracht van STOWA wordt uitgevoerd *Zie hoofdstuk 2, Methode.*

Dit tussenproduct is het resultaat van een workshop met een vijftal adviseurs en specialisten van waterschappen die in hun dagelijkse werk peilbesluiten opstellen.

Communicatie in de praktijk

In de praktijk gaan waterbeheerders nog vrij traditioneel om met communicatie rond peilbesluiten. In het algemeen worden alleen die partijen betrokken die in de reglementen voor het opstellen van peilbesluiten worden genoemd. Dat zijn de gemeenten, natuur- en terreinbeherende instanties, andere waterbeheerders en infrastructuurvoorzieners. De stappen die in dit proces worden genomen komen in grote lijnen overeen met de procedure zoals beschreven in paragraaf 3.4.

Voorstel

Het waterschap stelt een ontwerp peilbesluit op. Het ontwerp peilbesluit wordt voor advies naar betrokken partijen gestuurd. Deze keuren in de praktijk een dergelijk ontwerp vaak ongezien goed of reageren op een beperkt aspect van het peilbesluit.

Inspraak

De inspraakronde vindt plaats door middel van een advertentie in plaatselijke kranten, eventuele folders en inspraakavonden. Vanuit het stedelijk gebied komen doorgaans geen reacties. De reden daarvoor is dat het peilbesluit vaak inhoudt dat de bestaande situatie in het stedelijk gebied wordt gereguleerd en er nauwelijks iets verandert. In het landelijk gebied zijn partijen doorgaans wel erg betrokken bij het peilbeheer.

Dat geldt met name in de veenweidegebieden, waar de discussie over peilbeheer, vanwege de grote belangen, zeer gevoelig ligt. Respons op de peilbesluiten bestaat vaak uit bezwaren vanwege bijvoorbeeld verwachte bebouwingsschade aan huizen of oogstschade aan gewassen.

De inspraakreacties en bezwaarschriften van burgers worden vaak, op grond van technische argumenten, weerlegd door de waterschappen. Opvallend is dat dezelfde bezwaren later, als ze door de provincie of door professionele natuurorganisaties naar voren worden gebracht, vaak wel gehonoreerd worden. De reden hiervoor is waarschijnlijk dat deze organisaties de technisch/juridisch juiste termen gebruiken en bewoners niet. Bewoners die beseffen dat ze de taal niet spreken, haken bovendien relatief snel af.

Peilbeheer wordt complexer

Het peilbeheer wordt complexer. In het landelijk gebied gaan in toenemende mate meerdere belangen een rol spelen. De visie op peilbeheer verandert mee. Vroeger vond peilbeheer plaats met het oog op een optimaal gebruik door de landbouw, tegenwoordig kunnen andere belangen, zoals recreatie en natuur, aanleiding zijn om het peilbeheer te wijzigen. Door het multifunctioneel gebruik van het landelijk gebied kan een peilbesluit grote impact hebben. De complexiteit en de vergrote impact heeft een toenemende behoefte aan communicatie tot gevolg.

Bij de complexere peilbesluiten levert de inspraakronde doorgaans een groot aantal bezwaren op en kan maatschappelijke weerstand tegen de voorgestelde peilwijzigingen ontstaan. Soms peilt de waterbeheerder daarom al bij het opstellen van het ontwerppeilbesluit de meningen van de betrokken partijen. In het rivierengebied bijvoorbeeld, worden belanghebbenden middels klankbordgroepen bij het opstellen van een peilbesluit betrokken. In zo'n klankbordgroep leert men gaandeweg elkaars taal te begrijpen.

Belanghebbenden kunnen in een vroeg stadium invloed uitoefenen. Het samenwerken met belanghebbenden in klankbordgroepen werkt goed. Waterbeheerders geven daarbij wel aan het lastig te vinden om kennis rond peilbeheer en het ontwerp van waterhuishoudkundige systemen effectief aan belanghebbenden over te dragen. Nog moeilijker is het om de wensen van de belanghebbenden serieus te betrekken in de planvorming: in hoeverre kun je de wensen betrekken in het technisch proces, of andersom geredeneerd hoe kan je het technische proces transparanter maken? Daarnaast is het in het algemeen lastig om goede afwegingen te maken tussen private en publieke belangen.

Verdergaande vormen van participatie

Veel waterschappen experimenteren tegenwoordig met verdergaande vormen van participatie. In het kader van verdrogingsprojecten, natuuraanleg en stedelijke watersystemen wordt actief de samenwerking met andere partijen aangegaan. Het initiatief wordt gelegd bij grondeigenaren, of samen met deze partijen wordt naar oplossingen gezocht. In deze paragraaf noemen wij vier voorbeelden.

Ecoteams

Ecoteams hebben tot doel om het natuur- en milieuvriendelijk denken bij overheden te stimuleren en dat uit te dragen naar een zo groot mogelijk publiek. Een mooi voorbeeld is het Ecoteam van Woerden. In deze stad is door bewoners en belanghebbenden, met ondersteuning van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden een plan gemaakt met dit doel een meer natuurvriendelijk sloot onderhoud door derden te realiseren. Hiervoor was onder meer een nieuw peilbesluit nodig.

De inbreng van belanghebbenden was van doorslaggevend belang, bijvoorbeeld bij het aangeven van knelpunten. Het resultaat is zeer geslaagd en heeft geleid tot een verbetering van de leefomgeving. Ervaringen met ecoteams zijn over het algemeen nog klein van aard en hebben een ad hoc karakter.

Studiegroepaanpak

In veel projecten waarbij agrariërs betrokken zijn, wordt gewerkt met studiegroepen. Met name het Centrum voor Landbouw en Milieu en de landbouw-voorlichting (o.a. DLV) maken gebruik van deze methode. Boeren en tuinders worden in de gelegenheid gesteld om van elkaar te leren. Bedrijfsbezoeken en excursies nemen daarin een belangrijke plaats in. Er zijn diverse projecten op het gebied van agrarisch waterbeheer waarbij de studiegroepaanpak wordt toegepast. Voorbeelden liggen in de Achterhoek, Drenthe en Brabant/Limburg.

Als in studiegroepen ook vertegenwoordigers van waterschappen zijn betrokken, vindt er intensief uitwisseling van kennis plaats tussen boeren en het waterschap. Met deze aanpak worden ook conflictueuze zaken als peilbeheer bespreekbaar gemaakt.

Milieucoöperaties en Agrarische Natuurverenigingen

In Nederland zijn reeds vele tientallen milieucoöperaties en Agrarisch Natuurverenigingen actief. Boeren en tuinders organiseren zich om gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen voor een aspect van milieu of landschapsbeheer. Er zijn natuurverenigingen die onderling afspraken maken over het verdelen van verantwoordelijkheden ten aanzien van agrarisch natuurbeheer, en zelf ook de beschikbare gelden verdelen. De boeren en tuinders zijn bij deze initiatieven zeer betrokken.

5 Evaluatie

In hoofdstuk 1 is het doel van deze evaluatie en een aantal onderzoeksvragen beschreven. In dit hoofdstuk is aan de hand van de analyses uit het vorige hoofdstuk getracht antwoorden te vinden. De vragen waren:

1. Wat is de stand van zaken van peilbesluiten en streefpeilenplannen tot nu toe?
2. In hoeverre worden peilbesluiten en streefpeilenplannen ingezet als sturende instrumenten naar de ruimtelijke ordening?
3. Wat zijn knelpunten bij:
 - a. het opstellen van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
 - b. het vaststellen en goedkeuren van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
 - c. het implementeren van peilbesluiten en streefpeilenplannen?
4. Wat zijn verbeterpunten van peilbesluiten en streefpeilenplannen in het licht van de knelpunten en de huidige ontwikkelingen?

Voordat de vragen beantwoord worden, moet echter eerst de representativiteit van de resultaten belicht worden. Het onderzoek was gericht op provincies en waterschappen. Bijna alle provincies hebben meegewerkt aan het onderzoek. Dit geldt in mindere mate voor de waterschappen, vier van de zes hebben meegewerkt. De gestapelde aanpak, enquête - gesprek - workshop, heeft goed gewerkt. De enquête heeft mede geleid tot het vormen van een gemeenschappelijk referentiekader en aanduiding van richtingen voor GGOR. Met name de workshops hebben in korte tijd een rijke bron aan informatie opgeleverd. Daarnaast waren de workshops een geschikt middel om onderling van gedachten te wisselen. Hetzelfde geldt voor de brede samenstelling van de begeleidingscommissie. Zijn de resultaten en de daarop gebaseerde aanbevelingen nu representatief? Naar onze mening zijn ze dat in voldoende mate om een zinvolle reflectie over peilbesluiten en streefpeilenplannen mogelijk te maken.

5.1 Stand van zaken

Respondenten zijn tevreden over het huidige instrumentarium. Daarbij worden peilbesluiten gezien als consoliderende instrumenten. Dat wil zeggen, zij leggen de huidige situatie ten aanzien van grondgebruik en bestemmingen vast. Problemen ontstaan als er sprake is van wijzigingen. Dan blijkt er een gebrek aan basisinformatie en vormt de vertaling van een zorgvuldige belangenafweging naar concrete peilen een probleem. Sinds het van kracht worden van de Wet op de waterhuishouding is er een inhaalslag gaande. Provincies stellen verordeningen op waarin aangegeven wordt waar peilbesluiten nodig zijn, waar streefpeilenplannen komen en waarin algemene richtlijnen zijn opgenomen. Daarnaast zijn er natuurlijk de waterhuishoudingsplannen met de functietoekenningen aan het waterhuishoudkundige systeem. Deze inhaalslag is nog niet afgerond. Provincies geven aan dat er niet overal duidelijke beleidslijnen bestaan, zowel niet bij de provincies als bij de waterschappen.

Veel peilbesluiten zijn verouderd, sommigen meer dan 20 jaar. Verder blijkt de invulling per provincie en per waterschap verschillend. Alleen al het aantal peilbesluiten per beheerder verschilt van honderden per waterschap tot drie of vier per provincie. Deels heeft dat te maken met de verschillende fysieke omstandigheden maar deels zijn de gevolgen het resultaat van verschillend beleid.

Streefpeilenplannen als zodanig bestaan er nauwelijks. Meestal worden in provinciale of waterschapsbeleidsstukken (waterhuishoudingsplannen, onderhoudsplannen, natuurplannen, etc.) streefpeilen aangegeven.

Bij het peilbeheer van heden ten dage worstelt men met de vraag in hoeverre het consoliderende karakter behouden moet blijven of in hoeverre recht gedaan moet worden aan inzichten uit het nieuwe waterbeleid. De spanning tussen flexibiliteit en rechtszekerheid is groot. Vooral juristen wijzen op het grote goed van een stabiel, relatief eenvoudig en goed werkend instrument dat een peilbesluit vormt. Oprekken van dit instrument houdt volgens hen het risico in dat de effectiviteit achteruit gaat. De vraag wordt dan hoe het nieuwe waterbeleid in het peilbeheer geïntegreerd kan worden zonder afbreuk te doen aan het instrument peilbesluit.

5.2 Sturend instrumentarium?

Peilbesluiten en streefpeilenplannen hebben nauwelijks sturende kracht in veranderingsprocessen. Ze leggen bestaande situaties vast en dat blijkt op locaties waar verschillende belangen heersen al moeilijk genoeg. De parallel met gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied dringt zich op. Ook deze zijn over het algemeen weinig ontwikkelingsgericht en ook hier bestaat een achterstand in de actualisering. Ruimtelijke ordeningsafdelingen van provincies of gemeenten zijn weinig betrokken bij het formuleren van beleid of het opstellen, vaststellen of implementeren van het peilbeheer.

Communicatie over peilbeheer geschiedt nog veel volgens oude recepten. Dat wil zeggen dat het formuleren van beleid of plannen als een technische exercitie wordt benaderd. Het eindresultaat wordt vervolgens via inspraak aan anderen medegedeeld. Uit de praktijk blijkt dat burgers en gemeenten weinig reageren en dat reacties vooral komen van partijen die de technische taal beheersen zoals provincies en belangenorganisaties met professionele beleidsmedewerkers. Dit hoeft niet altijd een slechte zaak te zijn, het heeft weinig zin om grote communicatietrajecten in te zetten voor peilbesluiten waarin nauwelijks van verandering ten opzichte van de huidige situatie sprake is. Maar er zijn ook gevallen waar een goede interactieve communicatie wel van belang is. Bijvoorbeeld in veenweidegebieden of daar waar er sprake is van peilveranderingen. Meer en meer ziet men in deze situaties een duidelijke kentering. Partijen worden tijdens de planvorming, bijvoorbeeld in de vorm van klankbordgroepen, bij het proces betrokken. Ervaringen wijzen op positieve effecten, vooral omdat belangenvertegenwoordigers de gelegenheid krijgen mee te groeien en te leren over de peilenproblematiek gezien vanuit het perspectief van de waterbeheerder.

5.3 Knelpunten

Tabel 1

De tabel vat de in het vorige hoofdstuk beschreven knelpunten samen

Onderwerp	Knelpunt	Wie?
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Veel peilbesluiten niet actueel • Gebrekkige boekhouding van peilbesluiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Waterschappen • Provincies
Opstellen	<ul style="list-style-type: none"> • De afweging van belangen • Verbrede taakopvatting • Een gebrek aan basisgegevens • Problemen met de normering • De betrokkenheid van RO • Overgang natuur-landbouw • Kosten en schade effecten 	<ul style="list-style-type: none"> • Waterschappen hoofdrol, provincies toezicht en kaderstellend, gemeenten leveren bijdragen op afstand
Vaststellen	<ul style="list-style-type: none"> • De belangenafweging • Gebrek aan inzicht in wording van beleid • De spanning tussen het bieden van rechtszekerheid in peil besluiten en de toe genomen behoefte aan flexibel of dynamisch peilbeheer • De procedure is traag • Spanning inspanningsverplichting versus resultaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Besturen van waterschappen, • toetsing provincies niet optimaal • Weinig inbreng RO
Implementeren	<ul style="list-style-type: none"> • Normale beheersproblemen • Gat tussen beleid en veld • Gebrek aan sturingskracht in RO ontwikkelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominante rol waterschappen
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verouderde "zender-ontvanger" opvattingen over communicatie • Technisch taalgebruik • Omgaan met toenemende belangenverschillen en conflicten • Omzetting van publieke/private belangen in technische maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle waterbeherende overheden

5.4 Conclusies en aanbevelingen

1. De Wet op de waterhuishouding (WHH) geeft aan dat waterschappen (voor door de provincie aan te geven gebieden) verplicht zijn peilbesluiten vast te stellen. Uit de WHH blijkt dat peilbesluiten *consoliderend* van aard zijn. Een peilbesluit bestaat uit een begrenzing van de oppervlaktewateren waarop het van toepassing is en een beschrijving van de te hanteren oppervlaktewater-peilen. De bijbehorende toelichting gaat in op de gevolgde procedure en de daarin gemaakte afwegingen. Voor de provincie zijn ze een middel om de door haar toegekende functies te realiseren. Voor het waterschap is het een middel om zo goed mogelijk de randvoorwaarden voor het grondgebruik te realiseren. Een peilbesluit is niet geschikt om functietoekenning te beïnvloeden.
Aanbeveling 1: Het consoliderende karakter van peilbesluiten biedt duidelijkheid en rechtszekerheid aan de burger en aan andere publieke en private partijen. Deze functie van het peilbesluit is nuttig en wordt gewaardeerd, daarom moet zij behouden blijven.
2. *Het stapsgewijs veranderen van peilen*, bijvoorbeeld om een grote peilverandering over de tijd uit te smeren, is ondanks het consoliderende karakter van peilbesluiten wel mogelijk. In zulke gevallen moet nauwkeurig gedefinieerd worden op welke

tijdstippen de peilen wijzigen en wat de nieuwe peilen inclusief marges worden.

3. Voor het vergroten van de *sturende rol van water* in de ruimtelijke ordening zijn peilbesluiten in de huidige situatie niet geschikt. Er is te weinig betrokkenheid van gemeenten en ruimtelijke ordeningsafdelingen van provincies, zowel bij opstellen, vaststellen als implementeren.

Aanbeveling 2: De sturende rol van water in de ruimtelijke ordening is een nieuw beleidsitem. Door middel van watervisies, waterkanskaarten, watertoetsen en GGOR worden afwegingen in het provinciale en gemeentelijke omgevingbeleid beïnvloed. Peilbesluiten staan aan het einde van de beleidscyclus en zijn geschikt om veranderingen juridisch hard vast te leggen. Het verdient daarom aanbeveling het instrument nu niet te veranderen. Later - als het nieuwe waterbeleid in de R.O. begint door te werken - kan het huidige effectieve instrument ook voor nieuwe situaties toegepast worden.

4. De zorgvuldige *afweging van belangen* en de vertaling daarvan in concrete peilen vormt op veel plaatsen het grootste knelpunt in het huidige peilbeheer. Dit komt slechts zelden door een gebrek aan normen of kennis. De afweging van belangen als die tussen natuur, landbouw, wonen en recreatie is sinds de opkomst van integraal waterbeheer in de jaren 90 toegenomen. Provincies en waterschappen zijn druk zoekende om hierop een antwoord te vinden, maar zijn daar op een eenduidige manier nog niet in geslaagd. Het gevolg is grote verschillen tussen waterbeheerders, langdurige procedures en niet optimale oplossingen in de praktijk. Een mogelijke oplossing is het GGOR (zie inleiding en bijlage 8). *Aanbeveling 3:* GGOR vult een lacune in het nieuwe waterbeleid, namelijk het sterk toegenomen belang van "water"afwegingen van functies en grondgebruik op subregionale en lokale schaal. Dit instrument moet snel, desnoods in eerste instantie als pilot, operationeel gemaakt worden.

5. *Streefpeilenplannen werken niet.* Streefpeilen worden in de praktijk vastgelegd in andere beleidsstukken. Uit de discussies blijkt dat een meer rendement opleverende aanpak is om streefpeilen in samenhang met inrichting van watergangen en grondwaterbeheer te bezien. In de praktijk gebeurt dat al in het kader van gebiedsgerichte visies. Waterbeheerders blijken overigens achter te lopen met hun inbreng in dit soort visies. Een klacht van vertegenwoordigers van RO, natuur en landbouw tijdens de workshops was dat waterbeheerders bij gebiedsgerichte visievormingsprocessen afwezig zijn (om vervolgens bij de uitvoering van maatregelen dominant aanwezig te zijn).

Aanbeveling 4: Waterbeheerders dienen pro-actiever van begin tot einde te participeren in de formulering van gebiedsvisies. Ondanks toegenomen "water"participatie, is deze nog steeds onvoldoende.

Aanbeveling 5: GGOR vormt een brug tussen het formuleren van visies en de operationalisering daarvan. Om deze reden moet GGOR snel geoperationaliseerd worden (zie aanbeveling 3).

-
6. Er bestaat bij veel waterbeheerders een *gebrek aan basismateriaal* voor de opstelling van peilenplannen zoals actuele maaiveldhoogte- en bodem-gegevens. De gegevens die er zijn blijken in de praktijk kostbaar.

Aanbeveling 6: Gegeven de toegenomen mogelijkheden van integratie van data en de toename in databestanden zal een gezamenlijke integratie of inkoop inspanning van de waterschappen hier verlichting brengen. Een vooronderzoek is nodig.

7. De *actualisering van het peilbeheer* in het algemeen en peilbesluiten in het bijzonder is na het van kracht worden van de Wet op de Waterhuishouding nog niet voltooid, ondanks inspanningen in die richting. Veel peilenplannen zijn verouderd, er wordt een gemis gevoeld aan duidelijke kaders en beleidlijnen en de "boekhouding" van peilbesluiten bij provincies is in de helft van de gevallen niet op orde.

Aanbeveling 7: Deze gesignaleerde achterstand is moeilijk te verdedigen en op termijn schadelijk. Prioriteit op dit punt bij provincies is noodzakelijk.

8. In situaties waar sprake is van belangentegenstellingen is meer aandacht nodig voor vormen van *interactieve communicatie* dan nu het geval is. Dit is nodig omdat er een "taalverschil" bestaat tussen burgers en de technische wereld van het peilbeheer. Dit verschil kan alleen maar opgeheven worden door beide partijen de gelegenheid te geven elkaar goed te begrijpen en elkaars belangen te doorzien. Verder kan er meer gebruik gemaakt worden van de gedetailleerde gebiedskennis en creativiteit van burgers. Hierdoor ontstaat meer draagvlak waardoor je in de rest van de procedure winst kunt behalen. Er wordt vaak vastgehouden aan traditionele denkwijzen vanwege een starheid in planning, financiën en proces.

Aanbeveling 8: Door waterbeheerders dient toegewerkt te worden naar:

- a. kenbaar maken van de plannen in een vroeger stadium en betrekken van belangenvertegenwoordigers in de opstelfase;
- b. zorgvuldige uitleg over de werking van het watersysteem en de (on)mogelijkheden van bepaalde peilen en transparanter maken van de techniek van het formuleren van peilbesluiten;
- c. anticiperen op toekomstige conflicten door ze in een vroeg stadium op te lossen.

9. Peilbesluiten hoeven niet gebiedsdekkend te zijn. De gebieden waarvoor peilbesluiten moeten worden opgesteld worden door de provincies aangegeven. Het betreft die gebieden waar peilbeheersing in grote mate mogelijk is en/of sprake is van grote belangentegenstellingen.

10. Er dient meer ruimte te komen voor flexibiliteit. Op die manier kan er adequaat worden ingespeeld op de weersomstandigheden, de actuele grondwaterstanden en eventuele wateroverlast situaties. Er zit echter een spanning tussen de wens/vraag tot het verschaffen van helderheid c.q. rechtszekerheid en de wens tot flexibiliteit/anticiperen op veranderende omstandigheden.

Aanbeveling 9: Door waterschappen wordt in de praktijk geëxperimenteerd met het vergroten van de tolerantie van peilbesluiten voor flexibele c.q. dynamische peilen. Een meer structurele aanpak,

bijvoorbeeld door een integraal onderzoek met juristen, water-technici, bestuurskundigen en andere wetenschappers is *nodig*. Hierbij dient rekening te worden gehouden met overlap met andere instrumenten zoals GGOR, waterkansenkaarten en dergelijke.

Eindconclusie

Meerdere keren is de spanning beschreven tussen het peilbesluit als een juridisch (consoliderend) instrument die rechtszekerheid aan de burger verschaft aan de ene kant en aan de andere kant de noodzaak om meer aspecten van het peilbeheer in peilbesluiten vast te leggen, zoals de beslistrap van de Commissie WB21, de sturende rol van de waterbeheerder, voorraadbeheer en dergelijke. Uit de evaluatie blijkt dat handhaving van de huidige kracht van het peilbesluit voorrang moet hebben. Voor de incorporatie van het nieuwe waterbeleid en de sturende rol van het water in het peilbeheer moeten dan nieuwe instrumenten komen, zoals GGOR of de stroomgebiedvisies uit het in 2002 te sluiten "Nationale Bestuursakkoord Water". Het apart beschouwen van streefpeilen in Hoog-Nederland is achterhaald, te meer omdat in het kader van gebiedsgericht beleid er al meer dan genoeg mogelijkheden bestaan om streefpeilen in combinatie met inrichtings- en grondwatervraagstukken te beschouwen.

Literatuur

ARCADIS (i.o.v. ministerie van VROM - RPD, ministerie van V&W - RIZA), Blauwe knooppunten. Integratie van water en ruimte in de praktijk. Deventer 1997.

Commissie Integraal Waterbeheer.
Water in Beeld 1999.

Commissie Integraal Waterbeheer.
Evaluatie waterakkoorden. Waterkwantiteit en -kwaliteit, juli 1999.

Harmsel A. ter en E. van Slobbe (2001).
De Toekomst van GGOR. Een onderzoek naar de bestuurlijk-juridische verankering van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime. RIZA rapport 2001.002 Lelystad, STOWA rapport 2001-4a Utrecht.

Ministerie van VROM.
Rijksplanologische Dienst. De Waterparagraaf. Handreiking water in bestemmingsplannen. Studierapport. Conceptversie 3, Den Haag maart 2000.

Ovaa, E.
Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer, Wageningen 1999.

Provincie Groningen.
Werkgroep peilbesluiten, Leidraad voor het opstellen en beoordelen van peilbesluiten, Groningen maart 1996.

Provincie Gelderland.
Compensatie vernattingsschade. Hoofdlijnen schadevergoeding bij verdrogingsbestrijding, Arnhem 1999.

Unie van Waterschappen.
Peilbeheer en peilbesluit: een bestuurlijk-juridische verkenning, 1985.

Van Hall, prof. mr. A. (red.).
Waterbeheerswetgeving, Lelystad 1997.

Waterschap Vallei en Eem.
Van perceel naar peilbesluit, Leusden 1999.

Waterschap Vallei en Eem.
Peilbesluiten Arkenheem, Leusden, 2000.

Waterschap Zuiderzeeland.
Werkwijze voor het opstellen van peilbesluiten (voorlopig werkdocument), april 2000.

Werkgroep Gewenst Grondwater Regiem Groningen, Gewenst Grondwater Regiem Groningen. Traject en uitwerking 1e fase, Groningen 1999.

Artikelen, notities

Persbericht min. LNV, 1999. LNV, VROM en IPO bakenen rol in landelijk gebied af.

De Water, Nieuwsbrief over integraal waterbeheer. Kassen in de diepste polder, leren we het dan nooit? Nr. 62, januari 2000.

Kuitert, J; Claessen, F, augustus 1999.

Notitie juridische aspecten van het GGOR + reactie.

Feringa, J, februari 1999.

Notitie over GGOR. Korte beschrijving en stand van zaken. Provincie Gelderland.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling Begeleidingscommissie en Projectteam

Begeleidingscommissie

RWS-RIZA	M.J. van der Vlist (projectbegeleiding) J.J. Bosma (projectbegeleiding / -secretaris) F. Claessen
RWS-Hoofdkantoor A Min. V&W CDJZ Provincie Gelderland	mw. J. van Arum (voorzitter) P. Terpstra H.J. Reit mw. I. Huis in 't Veld
Provincie Utrecht Waterschap Rijn en IJssel HHR Uitwaterende Sluizen Unie van Waterschappen RIVM	G. den Hartogh A. te Pas S. Verbeek B. Raven G. Beugelink
<i>Agendaleden:</i> STOWA VNG	B. van der Wal E. ten Elshof

Projectteam ARCADIS

A. ter Harmsel
E. van Slobbe
J. de Boer
F. Goossensen
mw. E. Ovaa (Landbouwuniversiteit Wageningen)
mw. E. Westhuis (Waterschap Vallei en Eem)

Bijlage 2 Enquête peilbesluiten/-beheer

Achtergrond

Ter evaluatie van het hiervoor geschetste proces over de totstandkoming van peilbesluiten/-beheer is een enquête opgesteld en toegezonden aan alle provincies en een zestal waterschappen, verdeeld over Hoog- en Laag-Nederland. De personen die hebben meegewerkt aan de enquête zijn vermeld in bijlage 2. Deze hebben vanuit hun persoonlijke ervaring en visie gereageerd.

Het gaat hier nadrukkelijk niet om bestuurlijke standpunten van de genoemde instanties.

Deze vragenlijst peilbesluiten/-beheer heeft tot doel de ervaringen met peilbesluiten/-beheer tot nu toe inzichtelijk te maken. Deze reeds opgedane ervaring (procesgang, technisch-inhoudelijk, toepasbaarheid en beheersbaarheid) kan relevante informatie opleveren voor het opstellen, vaststellen en implementeren van GGOR nu en straks. Oftewel, peilbesluit/-beheer ervaringen als (waardevolle) input voor GGOR.

Leeswijzer

Hierna zijn de resultaten van de enquête per vraag opgenomen, waarbij per vraag een korte impressie van de achtergrond en antwoorden is aangegeven. De enquête bestaat uit 20 vragen, ingedeeld in de onderdelen algemeen, opstellen, vaststellen en implementeren.

Om eventuele verschillen tussen provincies en waterschappen onder het voetlicht te brengen zijn de antwoorden van deze twee groepen als aparte kolommen opgenomen. De namen van de instanties zijn als volgt afgekort:

<i>Provincies</i>	<i>Waterschappen</i>
UTR - Utrecht	GGA - Groot Geestmerambacht
ZHO - Zuid-Holland	A&V - HHR Alblasserwaard en Vijfheerenlanden
GRO - Groningen	V&E - Vallei en Eem
DRE - Drenthe	R&W - Reest en Wieden
GEL - Gelderland	
FLE - Flevoland	
ZEE - Zeeland	
NHO - Noord-Holland	
FRI - Friesland (slechts ten dele ingevuld)	
NBR - Noord-Brabant	
OVE - Overijssel	

Niet ingevuld: provincie Limburg en de waterschappen Groot Salland en Rijn en IJssel. Beide waterschappen hebben wel deelgenomen aan de workshops peilbeheer.

Algemeen

1. Kent uw provincie/waterschap peilbesluiten/peilbeheer (hellende gebieden, o.a. streefpeilen)?

Ja. UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-DRE- GGA-A&V-V&E-R&W-
GEL-NHO-FRI-NBR-OVE-

Nee.

Waterkwantiteitsbeheer is een kerntaak van de waterschappen. In heel Nederland is er ervaring met peilbesluiten dan wel streefpeilen. Grofweg kent men in Laag-Nederland peilbesluiten en in Hoog-Nederland streefpeilen.

2. Zo ja, voor welk deel van de provincie / beheersgebied (is er een kaartje)?

Het is van belang om de geografische reikwijdte van peilbesluiten te weten. De vraag naar een kaart is daarnaast bedoeld om een indruk te krijgen van de mate waarin aandacht wordt gegeven aan peilbesluiten.

(bijna) gehele gebied. ZEE-FLE-ZHO-DRE-NHO-FRI- GGA-A&V-
NBR-OVE-

Gedeelten (natuur OF ANDERS). UTR-GRO- V&E-R&W-

Geen.

In de meeste gevallen betreft dit de gehele provincie of beheersgebied. Peilbesluiten zijn gekoppeld aan de gebieden waar het peil min of meer beheerst kan worden, dat wil zeggen de poldergebieden en waterinlaatgebieden. In de vrij afwaterende en gestuwde gebieden kent men (een vorm van) streefpeilen. Enkele provincies hebben kaarten opgestuurd.

3. Heeft u een lijst van peilbesluiten/'besluiten omtrent peilbeheer' waarover wij kunnen beschikken voor dit onderzoek?

Doel van deze vraag is om een indruk te krijgen van het aantal peilbesluiten alsmede de mate waarin de actualiteit ervan van belang is voor deze instanties.

Ja. ZEE-FLE-ZHO-GRO-GEL-NHO- GGA-A&V-V&E-R&W-
Nee. UTR-DRE-NBR-OVE-

De provincie geeft via haar Verordening Waterhuishouding onder andere aan voor welke gebieden een peilbesluit moet worden opgesteld. Uit de antwoorden blijkt dat niet alle provincies een lijst hiervan op de plank hebben liggen. De deelnemende waterschappen geven aan hier wel over te beschikken.

4. Zijn de (meeste) peilbesluiten/besluiten omtrent peilbeheer actueel? (peilbesluit is geldig voor 8 jaar)

Eigen ervaring leert dat peilbesluiten soms achterhaald zijn door de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.

Ja. FLE-GRO-NHO- A&V-R&W-

Nee. UTR-ZEE-ZHO-DRE-

50/50. GEL-NBR- GGA-V&E-

Onbekend. OVE-

In dezelfde verordening staat ook een actualisatietermijn voorgeschreven. Deze varieert, maar bedraagt meestal 8 tot 10 jaar. Het blijkt dat lang niet alle peilbesluiten actueel zijn. Diverse malen is aangegeven dat er een actualisatieslag gepland is of reeds loopt.

Opstellen

5. Wat zijn volgens u de drie belangrijkste knelpunten bij het technisch-inhoudelijk opstellen van peilbesluiten/bsluiten omtrent peilbeheer?

Deze vraag is open gesteld. Clustering van de antwoorden heeft nadien plaatsgevonden.

Basisgegevens

Maaiveldhoogtemetingen (ligging/daling).	UTR-NHO-NBR-	A&V-
Beschikbaarheid hoogtegegevens (inmiddels opgelost met actueel hoogtebestand Nederland).	ZEE-GRO-	
Nauwkeurig beeld dat waterschappen moeten hebben (onvoldoende technische kennis).	ZEE-	V&E-
Onvoldoende inhoudelijke kennis.	ZEE-NBR-	
Tekortkomingen in modellering.	NBR-	
Detailniveau peilvakken op kaart en in tekst.		GGA-
Actuele bodemkaart.	GRO-NBR-	

Effecten van andere peilen op grondgebruik

Bepaling agrarische waarde (toegevoegde waarde t.o.v. handhaven huidige situatie).	UTR-	
Bepaling verwachte schade aan bebouwing en infrastructuur.	UTR-	
Het aangeven van de effecten van peilverlaging en peilverhoging.	FLE-GEL-	

Afweging van belangen

Het rekening houden met de belangen en het vertalen in een peil, de afweging van verschillende belangen.	FLE-GEL-NHO-OVE-	V&E-
Op welke gebruiker stem je het peil af.	DRE-	
Vertalen van 'wensenkaart' in peilen.	GEL-	
Formuleren ontheffingenbeleid.		GGA-

Normering

Interpretatie normen waterhuishoudingsplan.	GRO-	
Vertaling van beleid naar duidelijke normen voor ontwerp en toetsing waterbeheersing.		R&W-
Nieuw WHP-beleid werkt in de praktijk traag door.	NHO-	
Normering drooglegging.		GGA-

Bij het opstellen worden vele knelpunten genoemd. Opvallend is dat vele malen knelpunten met betrekking tot basisgegevens en het effect van peilwijzigingen worden genoemd. Dit valt verder buiten de scope van dit onderzoek.

De overige knelpunten zijn samen te vatten onder de noemer 'afweging van belangen' en 'hoe omgaan met normering'.

6. *Wat is in de huidige situatie de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) inzake het technisch-inhoudelijk opstellen van peilbesluiten/-besluiten omtrent peilbeheer?*

Ter toelichting op het schema: horizontaal staan diverse rollen benoemd, verticaal de verschillende actoren. De grijze balk geeft de antwoorden van waterschappen weer, de andere die van de provincies. De tabel bestaat uit twee delen ('sporen'): water en RO.

Bij het opstellen van PB'n wordt het waterspoor veel vaker genoemd dan het RO-spoor. Het opstellen vindt dus met name plaats vanuit de waterhoek. Daarnaast wordt de inbreng vanuit het RO-spoor meer gekarakteriseerd als meedenkend en volgend. Het waterspoor is veelal initiator, uitvoerend en eindverantwoordelijk.

De taakverdeling tussen de betrokken overheden komt overeen met de wettelijke taakverdeling: de initiatiefnemende rol ligt bij het waterschap, de provincie stelt kaders/denkt mee. De rol van de gemeente is beperkt tot volgen en meedenken.

6. Wat is in de huidige situatie de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) inzake het technisch-inhoudelijk opstellen van peilbesluiten/besluiten omtrent peilbeheer?

Water- spoor	Initiatief- nemer schrijver	Mee- denkend	Onderhan- delend	Inter- mediair	Kader- stellend	Sturend	Volgend	Eindverant- woordelijk	Uitvoerend	Controlerend	Goedkeuring	Anders (niet)
provincie	.....	UTR-FLE- ZEE-ZHO- GRO-GEL- NHO-FRI- NBR-OVE- V&E-	ZEE-ZHO-	UTR-ZEE- ZHO-	FLE-ZEE- GRO-DRE- GEL-NHO- FRI-NBR-	UTR-GRO-	.....	FLE-GEL-	.....	ZEE-FLE- GRO-FRI- NBR-OVE-	UTR-FLE- GRO-	.....
					A&V-V&E-		R&W-	GGA-	V&E-R&W-			
waterschap	UTR-FLE- ZEE-ZHO- GRO-DRE- NHO-NBR- OVE-	UTR-ZEE-	ZEE-FLE- GRO-	UTR-FLE- ZHO-	UTR-FLE- ZHO-	ZEE-GRO-	ZEE-GRO-	UTR-FLE- ZEE-ZHO- GRO-DRE- NHO-NBR- OVE-	UTR-FLE- ZEE-ZHO- GRO-DRE- NHO-NBR-	ZEE-	GEL-	
					V&E-A&V- R&W-	V&E-A&V- R&W-		A&V-V&E- GGA-R&W-	V&E-A&V- GGA-R&W-			
gemeente	UTR-ZHO- GRO-NHO-	UTR-ZHO- GRO-NHO-	GRO-OVE-	A&V-R&W-	V&E-A&V- GGA-R&W-	UTR-GRO- DRE-NBR- OVE-	UTR-GRO- DRE-NBR- OVE-	UTR-GRO- DRE-NBR- OVE-	FLE-	GRO-	UTR-FLE- GEL-NHO-	
					A&V-		V&E-GGA- R&W-			R&W-	GGA-	
RO-spoor	Initiatief- nemer	Mee- denkend	Onderhan- delend	Inter- mediair	Kader- stellend	Sturend	Volgend	Eindverant- woordelijk	Uitvoerend	Controlerend	Goedkeuring	Anders (niet)
provincie	.....	UTR-ZHO- GRO- V&E-	ZHO-	.....	OVE-GRO- DRE-NHO-	GRO-	UTR-ZEE- NBR-OVE-	.....	.....	GRO-	.....	FLE-GEL-
							V&E-R&W-		R&W-		GGA-	
waterschap	DRE-	ZEE-ZHO- OVE-	ZHO-	.....	R&W-	GGA-	ZEE-GRO- NBR-	DRE-	DRE-OVE-			UTR-GEL- NHO-
							A&V-					
gemeente	ZEE-GRO- ZEE-	ZHO-GRO- GRO-	ZEE-ZHO- GRO-	UTR-GRO- NHO-	NHO-	UTR-GRO- NHO-	ZEE-DRE- NBR-OVE- A&V-GGA- V&E-R&W-	ZEE-	ZEE-	ZEE-		FLE-GEL-
												GGA-

7a. *Is het peilbesluit/peilbeheer in de huidige situatie voor de provincie c.q. het waterschap een middel om iets te regelen (vooraf, sturend) of een middel om iets vast te leggen (consoliderend aan functies en bestemmingen)?*

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat een PB in de huidige vorm moet worden gezien als een instrument om iets vast te leggen. In de discussie rond GGOR komt vaak de behoefte naar voren om een toekomstgericht instrument te hebben.

Provincie

Sturend	stelt functie vast, peilbesluit volgt, beleid geeft richting aan	UTR-ZEE-ZHO- GRO-DRE-NBR-	R&W-
Consoliderend middel om functies te realiseren		UTR-FLE-DRE- GEL-NHO-OVE-	V&E-GGA- R&W-

Waterschap

Sturend		FLE-NHO-	GGA-V&E- R&W-
Consoliderend volgt functie		UTR-FLE-ZEE- GRO-DRE-NHO- NBR-OVE-	GGA-A&V- R&W-

Er is hier geen eenduidig beeld omtrent het sturende dan wel consoliderende karakter van een peilbesluit. De vraag lijkt echter meer beantwoord vanuit een taakopvatting voor een provincie (sturend) en een waterschap (volgend). Zoals de vraag was bedoeld, geeft men aan dat het PB een consoliderend instrument is.

7b. *Als het grondgebruik niet overeenkomt met de bestemming in het bestemmingsplan, waarop wordt het peilbesluit/peilbeheer dan gericht?*

Dit wordt soms als een probleem aangegeven bij het opstellen van peilbesluit. Desondanks wordt dit toch opgesteld. Interessant is dan om te weten op grond waarvan dit gebeurt.

Actueel Grondgebruik (kwestie van oudste rechten, actueel).	UTR-ZEE-GRO-NBR-OVE-	V&E-R&W-
WHP.	NHO-	
Streekplan.	ZHO-	
Bestemmingsplan.		GGA-A&V- V&E-
Anders.		R&W-
N.v.t.	FLE-DRE-GEL-	

Door de provincies wordt aangegeven dat peilbesluiten zich vooral richten naar het actuele grondgebruik. De waterschappen geven dit ook aan, maar ook de bestemmingen uit het bestemmingsplan worden genoemd.

8. *Heeft het waterschap een richtlijn/beleidsnotitie m.b.t. het technisch-inhoudelijk opstellen van peilbesluiten/bsluiten omtrent peil-beheer?*

De afgelopen tijd worden er door waterschappen vaak beleidsnotities opgesteld waarin het waterschapsbeleid ten aanzien van een bepaald item wordt uitgewerkt. Als peilbesluiten (bestuurlijk) onder de aandacht liggen, mag verwacht worden dat er beleidsnotities peilbesluiten zijn gemaakt.

Ja. R&W-	UTR-ZHO-GRO-NHO-NBR-	A&V-
Nee.	ZEE-FLE-NHO-OVE-	GGA-V&E-

Ondanks het feit dat allen ervaring hebben met peilbesluiten en dat er vele knelpunten zijn genoemd bij het opstellen van peilbesluiten, wordt slechts in circa de helft van de gevallen aangegeven dat men de beschikking heeft over een richtlijn hiertoe.

9. *Wie worden binnen uw organisatie betrokken bij het technisch-inhoudelijk opstellen van peilbesluiten/bsluiten omtrent peil-beheer (afdelingen/sectoren)?*

Bij het opstellen van een peilbesluit moet een brede belangenafweging worden gemaakt. Men mag verwachten dat dat leidt tot betrokkenheid vanuit meerdere disciplines.

Water

Stedelijk water (kwaliteit).	UTR-	
Grondwater/verdroging.	UTR-	
Milieuplanvorming, sectie waterplanning.	FLE-	
Water en groen.	NBR-ZEE-	
Afdeling/sector water.	ZHO-DRE-GEL-OVE-	A&V-V&E-R&W-

Landelijk gebied / groen

Afd. landelijk gebied / landb. / nat.	UTR-ZHO-ZEE-GEL-OVE-	
Beheer en uitvoering.	NHO-	
Plannen en projecten.		GGA-R&W-

RO

Afdeling ruimtelijke ordening.	DRE-	
--------------------------------	------	--

Overige

Niet (wp stelt op).	GRO-	
Cultuurhistorie.	ZHO-	
Welzijn (archeologie).	NHO-	
Juridische zaken.		GGA-A&V-

Overeenkomstig vraag 6 zijn het met name de provinciale waterafdelingen die betrokken zijn bij het opstellen van peilbesluiten. Opvallend is de geringe betrokkenheid vanuit de RO-hoek en in mindere mate de juridische hoek. Bij de waterschappen is de organisatie meestal ingedeeld in 'beleid' en 'projecten' e.d., waardoor de vraag niet goed aansluit.

Vaststellen

10. *Wat is in de huidige situatie de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) inzake het bestuurlijk-juridisch vaststellen van peilbesluiten/-besluiten omtrent peilbeheer?*

Toelichting lay-out: zie vraag 6.

Het vaststellen van PB is sterk gebonden aan het water-spoor. De inbreng vanuit het RO-spoor is minder dan bij het opstellen (zie vraag 6).

Wettelijk (zie hoofdstuk 2) wordt een peilbesluit door het waterschap vastgesteld en vervolgens door de provincie goedgekeurd. Deze rolverdeling komt ook uit de antwoorden naar voren.

11. *Waarom wordt het peilbesluit/besluit omtrent peilbeheer getoetst?*

De toetsingskaders voor PB kunnen door provincies afzonderlijk worden aangegeven, eventueel in hun Verordening.

<i>‘Omgevingsplannen’</i>		
Streekplan. R&W-	UTR-ZHO-GEL-NHO-	GGA-A&V-V&E-
Waterhuishoudingsplan. R&W-	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GEL-	GGA-A&V-V&E-
	NHO-NBR-OVE-	
Milieubeleidsplan. POP.	UTR-GEL-	A&V-
	GRO-DRE-	
<i>Sectorale plannen</i>		
EHS, verdroging.	UTR-FLE-ZHO-GRO-	A&V-
Bestemmingsplan. R&W-	ZEE-GRO-NHO-	A&V-GGA-V&E-
Waterbeheersplan.		GGA-A&V-
<i>Anders</i>		
Er vindt geen toetsing plaats.	(OVE-)	
Anders (belangenafweging, effecten peilbesluit, grondgebruik).	ZEE-FLE-GEL-NBR-	

Meest genoemde toetsingskaders zijn het Waterhuishoudingsplan, Streekplan en Bestemmingsplan. Opvallend is dat het waterbeheersplan slechts tweemaal is genoemd. De provincies zullen dit wellicht niet noemen omdat ze ervan uitgaan dat het waterschap zorg draagt voor een toetsing aan hun eigen waterbeheersplan.

10. Wat is in de huidige situatie de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) inzake het bestuurlijk-juridisch vaststellen van peilbesluiten/besluiten omtrent peilbeheer?

Water	Initiatiefnemer	Schrijver	Mee-denkend	Onderhandelend	Intermediair	Kaderstellend	Sturend	Volgend	Eindverantwoordelijk	Uitvoerend	Controlerend	Goedkeuring	Anders (niet)
provincie			FLE-GRO-GEL-NBR-	GEL-NBR-		ZEE-FLE-GRO-GEL-NBR-V&E-A&V-	FLE-GRO-		ZEE-FLE-GEL-		ZEE-FLE-GRO-DRE-NBR-V&E-R&W-	UTR-ZHO-DRE-NHO-OVE-	FLE-
waterschap	ZEE-FLE-GRO-NBR-	FLE-GRO-NBR-		FLE-GRO-				GRO-	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-NHO-NBR-OVE-	FLE-ZHO-GRO-DRE-NBR-	UTR-		GEL-OVE-
gemeente	A&V-V&E-	V&E-A&V-	A&V-	A&V-	A&V-	A&V-GGA-V&E-	A&V-V&E-	GRO-NBR-	A&V-V&E-R&W-	ZHO-GRO-			UTR-DRE-GEL-
RO-spoor													
provincie			UTR-ZHO-GRO-			GRO-	ZEE-GRO-	ZEE-NBR-	ZEE-		GRO-DRE-	UTR-DRE-	UTR-GEL-
waterschap		ZHO-					A&V-V&E-	A&V-V&E-		GRO-NBR-	R&W-		GGA-
gemeente	GRO-	A&V-	ZEE-ZHO-GRO-A&V-	ZEE-ZHO-GRO-A&V-		GRO-	GRO-	ZEE-ZHO-NBR-	A&V-R&W-GGA-	A&V-R&W-GGA-			UTR-DRE-GEL-GGA-

12. Wat zijn volgens u de drie belangrijkste knelpunten bij het bestuurlijk-juridisch vaststellen van peilbesluiten/bsluiten omtrent peilbeheer?

Belangenafweging

Waterschappen hebben moeite met de verbrede integrale taak, de belangenafweging.	UTR-FLE-ZHO-
Tegengestelde belangen.	GEL-OVE-
Onderbouwing van het peilbesluit.	NHO-NBR-
Durf om nee te zeggen.	FLE-OVE-
	GRO-

Procedure

De procedure (bezwaren werken enorm vertragend).	ZEE-FLE-	GGA-R&W-
Tijd.	ZEE-	GGA-

Rechtszekerheid

Juridisch verantwoord van oude ambtelijke uitspraken.		GGA-
Flexibilisering vs. Rechtszekerheid vaste peilen.	NBR-	V&E-

Overige

Verouderde bestemmingsplannen.		A&V-
Inpassing in het provinciaal WHP-beleid.	NBR-	
N.v.t.	DRE-	

Bij het vaststellen komen de volgende knelpunten naar voren:

- de afweging van belangen;
- de rechtszekerheid naar betrokkenen en tenslotte;
- de procedure zelf, die als tijdrovend en omslachtig wordt ervaren.

Implementatie / schade

13. Wat is in de huidige situatie de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) inzake het implementeren van peilbesluiten/bsluiten omtrent peilbeheer?

Toelichting lay-out: zie vraag 6

Het implementeren en uitvoering geven aan een peilbesluit is een wettelijke taak van een waterschap. Dit wordt bevestigd door de antwoorden op deze vraag.

Ten opzicht van de voorgaande fasen (opstellen en vaststellen) is de betrokkenheid van de andere actoren het geringst.

14. Functioneert het peilbesluit/peilbeheer in de praktijk?

Ja.	UTR-FLE-GRO-GEL-	GGA-A&V-V&E-R&W-
	NHO-NBR-OVE-	
Nee.	ZHO-	
Beperkt.		
(met peilbesluiten stuur je absoluut geen grondwaterstanden).	ZEE-	
N.v.t.	DRE-	

Een grote meerderheid van de respondenten geeft aan dat het peilbesluit werkt in de praktijk. Gezien alle hiervoor genoemde knelpunten een enigszins verrassend antwoord.

Een verklaring kan zijn dat het peilbesluit werkt binnen de oorspronkelijke doelstelling ervan, die meer consoliderend van karakter is (zie hoofdstuk 2).

13. Wat is in de huidige situatie de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) inzake het implementeren van peilbesluiten/besluiten omtrent peilbeheer?

Water- spoor	Initiatief- nemer	schrijver	Mee- denkend	Onderhan- delend	Inter- mediair	Kader- stellend	Sturend	Volgend	Eindverant- woordelijk	Uitvoerende	Controlerend	Anders (geen)
..... provincie	.....	.....	.....	.....	.....	ZHO-OVE-	..... NBR-	..... OVE-	.....	.....	UTR-ZEE- ZHO-GRO- V&E-GGA-	..... DRE-GEL- NHO-
waterschap	UTR-ZEE- ZHO-OVE-	OVE-		OVE-			NBR-OVE-		UTR-ZEE- ZHO-NBR- OVE-	UTR-FLE- ZEE-ZHO- GRO-NHO- NBR-	FLE-ZEE- ZHO-GRO- NHO-	DRE-GEL- NHO-
	GGA-A&V- V&E-						V&E-R&W-		A&V-GGA- V&E-R&W-	A&V-GGA- V&E-R&W-	A&V-V&E-	
gemeente			OVE-					ZHO-NBR -OVE-		GRO-	GRO-	UTR-DRE- GEL- V&E-
											GGA-	
RO-spoor	Initiatief- nemer	schrijver	Mee- denkend	Onderhan- delend	Inter- mediair	Kader- stellend	Sturend	Volgend	Eindverant- woordelijk	Uitvoerende	Controlerend	Anders (niet)
..... provincie	.....	.....	.....	.....	.....	.....	..... NBR-	..... OVE-	.....	.....	GRO-	..... UTR-ZHO- DRE-GEL- GGA-V&E-
waterschap			OVE-					NBR-OVE-		UTR-	UTR-GRO-	UTR-DRE- GEL-
	A&V-						GGA-		A&V-	A&V-	A&V-	
gemeente			OVE-					ZHO-NBR- OVE-			GRO-	UTR-DRE- GEL- V&E-
											GGA-	

15. Wat zijn volgens u de drie belangrijkste knelpunten bij de implementatie en handhaving van peilbesluiten/ besluiten omtrent peilbeheer?

Actualiteit

Het bijhouden en rapporten van het verloop van de streefpeilen; actualiteit.	FLE-ZHO-	
Wijziging van functies.	NHO-	V&E-
Over gevolgen van verandering wordt niet nagedacht. Maaiveld dalen. NHO-	ZEE-	

Naleving in praktijk

Onvoldoende controle op naleving door waterschap.	ZEE-	
Terugkoppeling naar de uitvoerende peilbeheerders in het veld.		R&W-
Niet nageleefde peilen.	ZHO-OVE-	
Werkwijze buitendienstmedewerkers.		GGA-
Onderbemalingen.	NHO-	

Begrip voor 'karakter' peilbesluit

Begrip buitenstaanders voor afwijking van peil.	GRO-	V&E-
Interpretatie inhoud peilbesluit (door derden en waterschap).	ZEE-	
Te streng en te nauw.		
N.v.t, niet bekend.	DRE-GEL-	A&V-NBR-

Knelpunten bij de implementatie en handhaving van een peilbesluit hebben enerzijds betrekking op het actueel zijn, het volgen van ontwikkelingen in het gebied en anderzijds het gebrek aan (begrip voor de) flexibiliteit van het peilbeheer. Het kan worden gezien als een 'recht op', terwijl het voor een waterbeheerder gaat om een inspanningsverplichting. Tenslotte baart de praktische uitwerking en handhaving van een peilbesluit zorgen (zie ook vraag 16).

16. Hoe zit het met de handhaving van eenmaal vastgestelde peilbesluiten/ besluiten omtrent peilbeheer?

Er is sprake van handhaving/controle door het waterschap (o.a. door peilbuizen te meten).	ZEE-GRO-	A&V-V&E-R&W-
Een peilbesluit is slechts een formele vaststelling. De uitvoering ervan laat te wensen over.	ZEE-	
De provincie houdt toezicht en controleert.		
Handhaving is een taak van het waterschap.	UTR-FLE-GRO-DRE-GEL-NHO-NBR-OVE-	GGA-A&V-V&E-R&W-
Handhaving is (ook) een taak van de provincie.		GGA-
Anders (provincie ontvangt een verslag van de peilverlopen, maar de uitvoering hiervan door het waterschap laat te wensen over; op vrijwillige basis houdt provincie toezicht).	ZEE-FLE-ZHO-DRE-	

Handhaving is een taak van het waterschap. Dit wordt ook aangegeven.

Enkelen geven aan dat deze taak voor verbetering vatbaar is, en dat de provincie wellicht een actievere rol moet spelen. De provincie dient er ook op toe te zien dat peilbesluiten worden geactualiseerd.

17. Heeft de provincie/het waterschap vaak te maken met schaderegelingen en bezwaarprocedures in het kader van peilbesluiten?

De mate waarin dit voorkomt kan een aanwijzing geven over de wijze waarop met de betrokken belangen en de afweging daarvan wordt omgegaan.

schaderegelingen

Ja.	UTR-ZEE-	A&V- (4x/j)
Nee.	FLE-DRE-GEL-NBR-	V&E-
Nauwelijks.	ZHO-GRO-NBR-OVE-	GGA-R&W-
Anders.		

Schaderegelingen komen voor, maar niet buitensporig.

bezwaarprocedures

Ja (peil voldoet niet, te nat/droog, misinterpretatie peilbesluit).	UTR-FLE-GRO-NHO-NBR-OVE-	GGA-A&V-V&E-
Nee.	GEL-	
Nauwelijks.	ZHO-DRE-	R&W-
Anders.		

Bezwaarprocedures komen echter veelvuldig voor. De aangegeven bezwaren hebben betrekking op de gemaakte afweging van belangen in het gebied, die door het individu anders kunnen worden beleefd.

18. Is flexibel peilbeheer voor uw gebied wenselijk?

In traditionele peilbesluiten werd vaak volstaan met een zomer- en een winterpeil en de data waarop deze werden ingesteld.

Ja.	ZEE-ZHO-GRO-DRE-GEL-NHO-NBR-	GGA- (delen), A&V-V&E-R&W-
Nee.		
N.b.	OVE-	

Een grote meerderheid geeft aan naar een flexibeler peilbeheer te willen. Dit vindt overigens ook reeds plaats. Een modern peilbesluit biedt vele mogelijkheden om flexibeler met het peilbeheer om te gaan.

19. Is de relatie met:

- *naastgelegen peilgebieden;*
 - *tussen rijkswateren en regionale wateren;*
 - *tussen landelijk en stedelijk gebied.*
- op adequate wijze in het peilbesluit verwerkt?*

Ja.	FLE-NHO-	GGA-A&V-V&E-
Nee		
(onvoldoende gebiedsgerichte besluiten met integraal karakter; ontbreken tijd en geld en model-instrumentarium).	UTR-ZHO-GRO-	
Beperkt (voorbereiding/toelichting peilbesluit verbeteren).	ZEE-NBR-	
N.v.t.	DRE-GEL-OVE-	

De (enkele) waterschappen geven aan dat de relatie met omliggende gebieden op adequate wijze is verwerkt.

Een groot deel van de provincies geeft aan dat dit voor verbetering vatbaar is. Men heeft daar behoefte aan een meer omvattende afweging van belangen.

20. In het voorgaande is een onderscheid gemaakt in het opstellen, vaststellen en implementeren van peilbesluiten. Wie moeten volgens u in de toekomst welke rol op zich nemen en waarom?

Een andere aanpak kan zich richten op de taakverdeling tussen de actoren.

Fase	Actoren	Prov.'s	Ws'n	Motivatie
<i>Opstellen</i>	provincie	UTR-ZEE- NHO-NBR-	GGA-	erbij betrekken, meedenken
	waterschap	ZEE-FLE- GRO-DRE- GEL-NHO- NBR-	GGA- A&V- V&E- R&W-	initiatiefnemer, wettelijke taak, vervaardigen peilbesluit
	gemeente	UTR-NBR-	GGA-	Meedenken
	belang- hebbenden	NHO-NBR-		inspraak, initiatiefnemer, meedenken
<i>Vast- stellen</i>	provincie	UTR-FLE- ZEE-GEL- NHO-NBR-	GGA- R&W-	toetsend, goedkeurend
	waterschap	ZEE-FLE- GRO-DRE- GEL-NHO- NBR-	GGA- A&V- V&E- R&W-	DB stelt vast, wettelijke taak
	gemeente	NBR-		
	belang- hebbenden	NHO-NBR-		eigen belang
<i>Imple- menteren</i>	provincie	ZEE-		controle handhaving een beetje bij provincie
	Waterschap	UTR-FLE- ZEE-GRO- DRE-GEL- NHO-	GGA- A&V- V&E- R&W-	instellen van de peilen/controleren, wettelijke taak
	gemeente	NBR-		actievare rol

In de toekomst blijft de primaire rol bij het opstellen-vaststellen-implementeren van peilbesluiten bij het waterschap liggen. Met name de provincies geven aan een grotere rol voor zichzelf te zien bij het opstellen en vaststellen van peilbesluiten.

Incidenteel wordt ook gemeenten en belanghebbenden een grotere rol bij het opstellen toebedacht. De 'gemeenten' en 'belanghebbenden' zijn overigens niet gevraagd naar hun mening.

Samenvattend wenst men ten opzichte van de huidige situatie vooral een wijziging van de rolverdeling in de opstelfase. De afweging moet breder.

Bijlage 3 Benaderden enquête

Instantie	Peilbesluiten	GGOR
<i>Provincies</i>		
Groningen	de heer J.M. Berghuis	de heer Schuurman
Friesland	mevrouw Steenbruggen	mevrouw Steenbruggen
Drenthe	de heer R. van Veen	de heer R. van Veen
Overijssel	de heer B. Groenhof	de heer L. Stalpers
Utrecht	mevrouw M. Koopman	de heer G.A. den Hartogh
Gelderland	de heer Ten Hooven	de heer H.J. Reit
Noord-Holland	mevrouw Spruijt	de heer J. v.d. Koppel
Zuid-Holland	mevrouw P. Oude Essink	mevrouw P. Oude Es-
sink		
Noord-Brabant	de heer F. Helmich	de heer R. Ruijtenberg
Limburg	de heer P. van Kerkvoort	de heer P. van Kerkvoort
Zeeland	de heer J. de Maat	de heer J. de Maat
Flevoland	de heer M. Hoeksema	de heer Wolfswinkel
<i>Waterschappen</i>		
Waterschap Groot-Geestmerambacht	de heer D.J. Marsman	de heer D.J. Marsman
Hoogheemraadschap van de de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden	de heer Z.C. Vonk	de heer Z.C. Vonk
Waterschap Vallei & Eem	de heer K. van den Herik	de heer K. van den Herik
Waterschap Reest en Wieden	de heer J. Esenbrink	de heer J. Esenbrink
Waterschap Groot Salland	de heer C. Griffioen	de heer C. Griffioen
Waterschap Rijn en IJssel	de heer A. te Pas	de heer A. te Pas

Bijlage 4 Impressies per instantie

Om de enquête te completeren en te controleren zijn respondenten telefonisch benaderd na invulling van de enquête. Het beeld van de huidige omgang met peilbesluiten/-beheer en de knelpunten daarbij wordt in het onderstaande aangevuld door de impressies per instantie weer te geven. Het illustreert de gedachten, gevoelens en ideeën over peilbesluiten/-beheer, zoals die 'leven' bij de respondenten.

Het gaat om individuele en persoonlijke indrukken, weergegeven door de interviewers. Het gaat hier nadrukkelijk niet om bestuurlijke standpunten van de genoemde instanties.

Deze beelden worden gebruikt bij de invulling van de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4. Als eerste worden de beelden van de provincies weergegeven, gevolgd door die van de waterschappen.

Drenthe

De provincie Drenthe heeft geen gebieden aangegeven waarvoor peilbesluiten dienen te worden gemaakt. Men werkt er enkel met streefpeilen. Zie hiervoor ook de case-beschrijving in het verslag van de workshop Hoog Nederland.

Streefpeilen worden reeds jarenlang toegepast en afhankelijk van de situatie aangepast. Met de streefpeilen wordt gespeeld. De actuele peilen liggen thans hoger dan de 'afgesproken streefpeilen'. De rol van de provincie is beperkt want de streefpeilenplannen doorlopen geen afzonderlijke goedkeuringsprocedure. De sturende invloed ervan is gering.

Grootste knelpunt bij het opstellen van streefpeilen is de vraag op welke grondgebruiker het peil af te stemmen. Een bepaalde toegekende functie kent vaak een grote marge aan optimale peilen. Zo bestaan binnen de landbouw grote verschillen in grondgebruik(-seisen).

Flevoland

Momenteel is de onderlinge afstemming tussen RO en Water beperkt. De afdeling Milieuplanvorming (waarin Water) beoordeelt peilbesluiten. Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting wordt dan niet om een oordeel gevraagd. Daartegenover worden bestemmingsplannen beoordeeld door Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en blijft Milieuplanvorming buiten beschouwing.

Het bestaande instrumentarium voor bezwarenprocedures en plan-schaderegelingen voldoet. Het peilbesluit wordt in de huidige situatie een sturend instrument genoemd, een middel om iets te regelen (hiermee wordt een inspanningsverplichting vastgelegd, rekening houdend met alle belangen).

Als belangrijkste knelpunten bij het opstellen van peilbesluiten worden genoemd:

- het aangeven van de effecten van peilverlaging en peilverhoging;

-
- het rekening houden met alle belangen en de vertaling hiervan in een peil.

Als belangrijkste knelpunten bij het vaststellen van peilbesluiten worden genoemd:

- de belangenafweging;
- de procedure (vergt veel te veel tijd, zeker betreffende bezwaren a.g.v. de vele inspraakmogelijkheden);
- de onderbouwing van het peilbesluit.

De waterschappen dienen de provincie te informeren over het gemeten peilverloop. De uitvoering hiervan (door de waterschappen) laat te wensen over.

De laatste tijd worden in de provincie peilbesluiten opgesteld voor grotere gebieden, de zogenaamde clusterpeilbesluiten.

Friesland

Door Friesland is slechts een deel van de vragen beantwoord. Voor heel Friesland worden peilbesluiten gemaakt ('honderden'). Het is niet bekend in hoeverre deze actueel zijn.

Gelderland

Deze respondent heeft de enquête alleen ingevuld voor de onderdelen die direct de provincie betreffen.

De actualiteit van peilbesluiten in Gelderland is wisselend: ten dele nieuwe en ten dele verouderd. De provincie heeft een redelijk zicht op de stand van zaken met betrekking tot het vaststellen van peilbesluiten. Men kent in Gelderland ook in voorbereiding zijnde peilbesluiten voor wateren, zoals de Berkel.

De RO-afdeling van de provincie wordt niet betrokken bij het opstellen en vaststellen van peilbesluiten. Dit is een zaak van de afdelingen Water en Landelijk Gebied.

De belangrijkste knelpunten bij het technisch inhoudelijk opstellen van peilbesluiten zijn:

- vertalen van een wensenkaart in peilen, dus de relatie grondwaterstand en slootpeil gedurende het groeiseizoen;
- verloop van de grondwaterstand in het perceel voor een bepaald bodemtype en op basis hiervan verantwoorde peilen met verantwoorde risico's opstellen.

Bij het vaststellen is de afweging van natuur versus landbouwbelang het knelpunt.

Overijssel

Het inzicht in mate van actualiteit van de peilbesluiten is ook hier niet compleet.

Een belangrijk knelpunt voor de provincie is de belangenafweging tussen landbouw en natuur, welke nu door de waterschappen plaatsvindt. Het inzicht in deze afweging is voor de provincie vaak onvoldoende.

Veelal wordt er uitgegaan van huidig grondgebruik, en niet van functies. Dit is echter niet altijd duidelijk voor de provincie. De provincie zou ook graag zien dat de waterschappen hun wijze van omgang met peilbesluiten op papier vastlegden.

Het peilbesluit is het sluitstuk van de planvorming, zoals na wateraanvoerplannen. Het is dus consoliderend van karakter.

Het provinciale toetsingskader is zwak ontwikkeld en bestaat alleen uit vormvoorschriften. De betrokken afdelingen zijn water-natuur en landbouw.

Groningen

De provincie heeft een goed zicht op de stand van zaken omtrent peilbesluiten. Uit een verstrekte lijst blijkt dat het soms gaat om peilbesluiten die meer dan 20 jaar geleden zijn goedgekeurd. Aangegeven wordt dat de waterschappen de hele provincie willen afdekken, voor de provincie kan dit beperkt blijven tot natuurgebieden en de omliggende landbouwgebieden alsmede de boezems.

Peilbesluiten komen de laatste tijd moeizaam tot stand in de provincie Groningen. De provincie noemt als oorzaak de fusieperikelen van de waterschappen van de afgelopen jaren. De provincie verwacht dat peilbesluiten worden gemaakt zoals gezamenlijk met de waterschappen in de Leidraad peilbesluiten 1995 is vastgesteld. De aanleiding voor het vaststellen van die Leidraad was ingegeven door een drietal rammelende peilbesluiten (met verouderde hoogte- en bodemgegevens) van waterschap Eemzijlvest. Na goedkeuring hiervan door de provincie is de provincie bij de rechter 'nat gegaan'.

Limburg

Vragenformulier is niet ingevuld.

Noord-Brabant

In Brabant worden peilbesluiten gemaakt voor de gehele provincie met uitzondering van de zandgronden. Zie ook de case Noord Brabant in het verslag van de Workshop Hoog Nederland.

De drie belangrijkste knelpunten bij het bestuurlijk-juridisch vaststellen van peilbesluiten:

- inpassen in het provinciaal WHP-beleid (gewenste verlaging in provinciale EHS niet toegestaan, onvoldoende invulling van provinciaal conserveringsbeleid, aanwezigheid van drainage, draagvlak regio);
- de integratie met andere beleidsdoelen en -trajecten (ruimtelijke ordening, landinrichting, natuurbeheer);
- flexibilisering versus de rechtszekerheid van vaste peilen.

Het peilbesluit zou veel meer benut moeten worden om sturing te geven aan ruimtelijke orderingsprocessen. Waterschappen, gemeenten en provincies zouden dit samen kunnen invullen (co-productie). Van de gemeenten wordt een meer actieve rol verwacht.

Noord-Holland

Deze provincie heeft een goed inzicht in de actualiteit van peilbesluiten. Ook hier komen vele peilbesluiten voor die ouder zijn dan 20 jaar. Op dit moment heeft slechts 1 (van de 8) waterschappen een

beleidsnotitie aangaande het opstellen van peilbesluiten. De anderen zijn/gaan daar mee bezig.

Het peilbesluit functioneert meestal wel in de provincie Noord-Holland, afgezien van onderbemalingen en zeer oude peilbesluiten.

Flexibel peilbeheer is wenselijk, al verstaat de landbouw hier iets heel anders onder dan de natuurbeheer organisaties. Natuurlijk peilbeheer is een betere term dan flexibel peilbeheer.

Bij de beantwoording van de vragenlijsten is een onderscheid gemaakt in het opstellen, vaststellen en implementeren van peilbesluiten in de huidige situatie. Aansluitend is gevraagd *wie* in de toekomst *welke rol* op zich moeten/kunnen nemen en *waarom*. Resultaat hiervan is onderstaande tabel:

Fase	Actoren	Rol	Motivatie
Opstellen	waterschap provincie	opstellen meedenken	wettelijke taak uitvoer/gebieds- gerichte projecten belanghebbende
	belanghebbenden	inspraak/initiatiefnemer	
Vaststellen + Goedkeuren	waterschap provincie belanghebbenden	vaststellen toetsen/goedkeuren mogelijkheid tot beroep	wettelijke taak goedkeuringsinstantie eigen belang
Implementeren	waterschap	instellen van de peilen/ controleren	wettelijke taak

Deze taakverdeling sluit nauw aan op de huidige wettelijke takverdeling (zie hoofdstuk 2). Bij het opstellen is de rol van de provincie en belanghebbenden groter dan tot nu toe.

Utrecht

Peilbesluiten van meer dan 30 jaar oud zijn geen uitzondering in deze provincie. De waterschappen zijn doende om in 2008 actuele peilbesluiten te hebben.

De belangrijkste knelpunten bij het technisch-inhoudelijk opstellen van peilbesluiten zijn:

- maaiveldhoogtemetingen;
- bepaling agrarische waarde (toegevoegde waarde t.o.v. handhaven huidige situatie);
- bepalen verwachte schade aan bebouwing en infrastructuur.

Het belangrijkste knelpunt bij het bestuurlijk-juridisch vaststellen van peilbesluiten is dat peilbesluiten een integraal beleidsinstrument moeten zijn terwijl waterschappen grote moeite hebben met de verbrede taak die dit met zich meebrengt. Bij het maken van een evenwichtige afweging van alle belangen bevindt het waterschap zich nogal eens in de positie dat zij dit niet kunnen omdat zij daarvoor niet aangesteld zijn (functionele democratie versus algemene democratie) of de kennis daarvoor niet in huis hebben.

Het peilbesluit functioneert in de praktijk. Er zijn in Utrecht situaties waarbij flexibel peilbeheer gewenst is. Er zijn ook situaties waar dit absoluut niet kan.

Relatie met omliggende gebieden is aandachtspunt bij het toezicht houden op de peilbesluiten. Het wordt door de waterschappen zeer verschillend geïnterpreteerd. Voornaamste knelpunt is dat de provincie meent dat het waterschap pas echt ergens op aangesproken mag worden wanneer er onoverkomelijke problemen ontstaan zijn. Wanneer het gaat om de relatie met omliggende gebieden is dit niet goed te definiëren. De provincie 'laat het dus maar'.

Zeeland

Voor bijna geheel Zeeland zijn peilbesluiten opgesteld. Ongeveer de helft dateert van begin jaren '80. Recentelijk worden enkele vernieuwd.

Een eerste opmerking van de provincie Zeeland is of in de vragen-formulieren ook een onderscheid is aangebracht in peilbesluiten en in peilbeheer. Een peilbesluit vindt de provincie 'te eng' en wordt vaak te letterlijk geïnterpreteerd door onder andere de waterschappen. Alsof door een (gebiedsgericht) peilbesluit slechts 1 waterpeil in het betreffende gebied de goede is en fluctuaties in het peil niet of nauwelijks voor mogen komen! De provincie is van mening dat peilbeheer meer ruimte schept en daarom het onderscheid peilbesluit en peilbeheer gemaakt moet worden. Een peilbesluit suggereert in feite meer dan het in werkelijkheid is. Met name de waterschappen interpreteren een peilbesluit te eng en te letterlijk.

De waterschappen in Zeeland zijn te veel volgend. Dit komt o.a. door een gebrek aan technisch-inhoudelijke kennis bij de waterschappen. Een grondgebruiker, bijvoorbeeld een boer, hoeft maar te roepen dat een bepaald peil schade aanricht aan het gewas, of het waterschap (de kantonier) past het peil aan. Zonder dat nagedacht wordt over de consequenties van een peilverandering voor het aangrenzende en benedenstroomse gebied. Oftewel, welke grondgebruiker het luidst roept krijgt het meeste gedaan.

De waterschappen hebben de neiging om structureel onder het peil te gaan zitten (grotere drooglegging), omdat het wel eens 'zou kunnen gaan regenen'. Sturen op 'het weer' is geen goede zaak!

Over de wenselijke rolverdeling wordt aangegeven dat de provincie bij het opstellen nauwer betrokken moet worden door het waterschap.

Zuid-Holland

Ook in Zuid-Holland dekken de peilbesluiten bijna de gehele provincie af. In 1999 was ca. 30% van de peilbesluiten niet actueel. In de praktijk functioneert het peilbesluit niet. Flexibel peilbeheer is wenselijk.

De belangrijkste knelpunten bij de implementatie en handhaving van peilbesluiten/peilbeheer zijn:

1. actualiteit niet 100%;
2. niet nageleefde peilen.

In Zuid-Holland zijn nog onvoldoende gebiedsgerichte peilbesluiten met een integraal karakter.

Waterschap Groot-Geestmerambacht

Voor het gehele beheersgebied van het waterschap Groot-Geestmerambacht zijn peilbesluiten opgesteld. Het gaat om 9 stuks, waarvan

er 1 minder dan 5 jaar oud is. De overige 8 zijn meer dan 5 jaar oud. De peilbesluiten omvatten gemiddeld een gebied van 3.000 ha groot.

De knelpunten bij het technisch-inhoudelijk opstellen zijn:

- discussie over normering van drooglegging;
- het detailniveau van peilvakken op kaart en in tekst;
- het formuleren van het ontheffingenbeleid.

Naast het waterschap wordt ook de gemeente genoemd als initiatiefnemer tot het opstellen van een peilbesluit.

Het waterschap geeft aan dat het peilbesluit sturend kan werken op de inrichting van nieuwe stedelijke gebieden. Het peilbesluit vormt een randvoorwaarde.

Knelpunten bij het bestuurlijk-juridisch vaststellen zijn:

- het juridisch kunnen verantwoorden van oude ambtelijke afspraken;
- voor nieuwe woonwijken op tijd een goedgekeurd peilbesluit hebben;
- het bezit van te veel verouderde peilbesluiten.

Een knelpunt bij de implementatie en handhaving van peilbesluiten is het eventueel omschakelen naar een nieuw peilregime door de buitendienstmedewerkers. Deze kunnen daar wel eens moeite mee hebben.

Handhaving is een taak van zowel waterschap als provincie. Flexibel peilbeheer is in delen van het gebied gewenst.

In de toekomst zou dit waterschap graag zien dat de rol van de provincie niet alleen een toetsende is maar ook een adviserende. Dit hoort dan thuis in de opstelfase.

Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden

Dit waterschap heeft 230 peilbesluiten, op 6 na zijn ze allemaal vastgesteld. Gebied is ca. 38.000 ha groot. Gemiddeld is dat 165 ha.

Knelpunt bij het bestuurlijk-juridisch vaststellen is dat gemeenten niet altijd beschikken over actuele bestemmingsplannen. Bij de opstelfase wordt het ontbreken van actuele hoogtecijfers als knelpunt genoemd.

Bij de implementatie doen zich geen noemenswaardige knelpunten voor.

Flexibel peilbeheer wordt toegepast voor de natuurgebieden.

Waterschap Vallei en Eem

In dit waterschap is 1 peilbesluit minder dan 5 jaar geleden opgesteld en 2 peilbesluiten meer dan 5 jaar geleden opgesteld.

De drie belangrijkste knelpunten bij het opstellen van peilbesluiten zijn:

- het vaststellen van de gewenste ontwateringsdiepte per functie/-vorm van grondgebruik (eigenlijk optimale grondwatersituatie bepalen + vervolgens vaststellen gewenste grondwatersituatie);
- vertalen daarvan naar waterpeilen + stuurstrategieën;

-
- bepalen van de hydrologische consequenties: wederzijdse beïnvloeding, zeker op de grens tussen natuur en andere functies.

Voor het waterschap is het peilbesluit in de huidige situatie een middel om iets te regelen (sturend), want het waterschap is initiatiefnemer. Het peilbesluit is een belangrijk instrument om de waterhuishouding + het beheer zo goed mogelijk af te stemmen op de functies. Het peilbesluit wordt voor de provincie gezien als een middel om iets vast te leggen (consoliderend), want door middel van goedkeuringsbevoegdheid kan de provincie er op toezien dat bepaalde waarden niet in het gedrang komen.

Het peilbesluit richt zich op de bestemmingen in het bestemmingsplan, tenzij dit verouderd is waardoor bijvoorbeeld nu begrensde natuurgebieden niet zijn aangegeven.

De drie belangrijkste knelpunten bij het vaststellen van peilbesluiten zijn:

- peilbesluit is een inspanningsverplichting. Derden zien het ook wel als een resultaatsverplichting. Dit kan onduidelijkheden en valse verwachtingen opleveren;
- er is een duidelijk spanningsveld tussen rechtszekerheid bieden (vaste peilen) en flexibiliteit (flexibele peilen). Inbouwen om in te kunnen spelen op actuele (weers-)omstandigheden.

Peilbesluit functioneert in de praktijk. Toch is flexibel peilbeheer wenselijk.

De drie belangrijkste knelpunten bij het implementeren van peilbesluiten zijn:

- wijziging in waterhuishoudkundige situatie t.g.v. landinrichtingsprojecten;
- wijziging in grondgebruik of functie;
- inspelen op extreme weersomstandigheden.

Hierdoor is het actuele peilbeheer in veel gevallen (enigszins) anders dan de formele situatie.

Het waterschap moet in de toekomst de rol van opsteller, vaststeller en uitvoerder blijven inzake peilbesluiten.

Waterschap Reest en Wieden

Als knelpunt bij het opstellen van peilbesluiten wordt genoemd: de vertaling van beleid naar duidelijke normen voor ontwerp en toetsing van waterbeheersing.

Knelpunt bij het implementeren is de terugkoppeling naar de uitvoerende peilbeheerders in het veld.

Waterschap Rijn en IJssel

Vragenlijst niet ingevuld.

Waterschap Groot Salland

Vragenformulier niet ingevuld.

Bijlage 5 Programma en deelnemers workshops

Achtergrond en doel

Om de uitkomsten van de enquête en gesprekken te verdiepen en verbreden is een tweetal workshops georganiseerd rond peilbesluiten/-beheer. Deze zijn gesplitst in een workshop voor Laag-Nederland (24 mei 2000) en een voor Hoog-Nederland (25 mei 2000). De deelnemers van de workshops zijn hierna opgenomen.

Doel van de workshop is om op grond van de resultaten van de interviews en enquête, die in het kader van het onderzoek zijn uitgevoerd, een verdiepingsslag te maken. Deze bestaat uit drie elementen:

1. het maken van een overzicht van voor- en nadelen van de gevolgde werkwijze met betrekking tot het peilbesluit/peilbeheer;
2. het doen van verbetervoorstellen voor de toekomst en;
3. het aandragen van factoren waarmee bij het opstellen, vaststellen en implementeren van het GGOR rekening gehouden zal moeten worden.

Dit laatste is van belang voor de tweede fase van het onderzoek.

Programma

Het programma was voor beide workshops gelijk:

1. Ontvangst en opening.
2. Toelichting onderzoeksproject 'Toekomst GGOR'.
3. Beschrijving van een aantal cases van peilbesluiten/streefpeilplannen.
4. Plenaire ronde: percepties van het doel van peilbesluiten/streefpeilplannen.
5. Brainstorming: van voor- en nadelen van peilbesluiten/streefpeilplannen.
6. Rapportage en structurering van de subgroepresultaten.
7. Markt: aanbevelingen voor verbetering.
8. Synthese en afsluiting.

Beide workshops werden geleid door ir. E.J.J. van Slobbe van ARCADIS.

De resultaten van beide workshops worden afzonderlijk weergegeven in respectievelijk bijlage 6 en 7.

Workshop Laag-Nederland woensdag 24 mei 2000 te Houten

Organisatie	Aanmelding
ARCADIS Heidemij Advies	de heer E.J.J. van Slobbe
ARCADIS Heidemij Advies	de heer A. ter Harmsel
DLG	de heer W.P.C. Zeeman
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht	de heer E. Jacobs
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	de heer A. Koerhuis
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	de heer E. van den Berg
Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen	de heer T. Lagerburg
HHR Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden	de heer Z.C. Vonk
Hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard	de heer J. Oostdam
Hoogheemraadschap van Rijnland	mevrouw O. van Es
Ministerie LNV	mevrouw E.V. Eikenaar
Polderdistrict Betuwe	de heer P.A.A.J. Oomens
Polderdistrict Tieler- en Culemborgerwaarden	de heer T.N.M. Visser
Provincie Flevoland	de heer M.T. Hoekzema
Provincie Friesland	de heer J. Kuitert
Provincie Friesland	mevrouw T. Steenbruggen
Provincie Groningen	de heer A. Heida
Provincie Groningen	de heer H.G. Schuurman
Provincie Noord-Holland	mevrouw T. Spruijt
Provincie Noord-Holland	de heer M. Hartog
Provincie Overijssel	de heer B. Groenhof
Provincie Utrecht	de heer G. den Hartogh
Provincie Utrecht	de heer C.J. Krijger
Provincie Zuid-Holland	mevrouw W. Videler-Croes
Provincie Zuid-Holland	mevrouw B. Bos
Rijkswaterstaat Hoofdkantoor A	mevrouw J. van Arum
Rijkswaterstaat Hoofdkantoor CDJZ	de heer P. Terpstra
RIVM	de heer G.P. Beugelink
RIZA Rijkswaterstaat	de heer J.J. Bosma
RIZA Rijkswaterstaat	de heer M.J. van der Vlist
Unie van Waterschappen	de heer B. Raven
Waterschap De Brielse Dijkkring	mevrouw H. vd Eijnden
Waterschap De Groote Waard	de heer P.H. Notenboom
Waterschap De Oude Rijnstromen	mevrouw S.M. van der Vegt
Waterschap Groot-Geestmerambacht	de heer D.J. Marsman
Waterschap Groot-Haarlemmermeer	de heer D.C. Boot
Waterschap Groot-Salland	mevrouw F.E.M. de Graaf
Waterschap Land van Nassau	mevrouw C. Raes
Zuiveringsschap Rivierenland	mevrouw M.V. Reijnierse
Zuiverschap Hollandse Eilanden en Waarden	mevrouw I.Y. Wissingh

Workshop Hoog-Nederland donderdag 25 mei 2000 te Arnhem

Organisatie	Aanmelding
ARCADIS Heidemij Advies	de heer A. ter Harmsel
ARCADIS Heidemij Advies	de heer E.J.J. van Slobbe
Provincie Drenthe	de heer J. Kuiper
Provincie Drenthe	de heer R. van Veen
Provincie Gelderland	mevrouw I.W.J. Huis in 't Veld
Provincie Gelderland	de heer R. Immink
Provincie Gelderland	de heer H.J. Reit
Provincie Noord-Brabant	de heer F. Helmich
Provincie Overijssel	de heer L. Stalpers
Provincie Overijssel	de heer B. Groenhof
RIZA Rijkswaterstaat	de heer M.J. van der Vlist
RIZA Rijkswaterstaat	de heer J.J. Bosma
RIZA Rijkswaterstaat	de heer F.A.M. Claessen
Waterschap De Aa	de heer F. Jorna
Waterschap Peel en Maasvallei	de heer F.A.M. Verdonschot
Waterschap Peel en Maasvallei	de heer A. Kooistra
Waterschap Reest en Wieden	de heer P. Roozenbeek
Waterschap Rijn en IJssel	de heer A. te Pas
Waterschap Vallei & Eem	de heer H.J. Nobbe
Waterschap Velt en Vecht	de heer P.C. Filius
Waterschap Velt en Vecht	de heer P. Donker
Waterschap Veluwe	mevrouw J.A. Bolkestein
Waterschap Veluwe	mevrouw M.J.G. van den Boogaard

Bijlage 6 Verslag Workshop Laag-Nederland

Aan deze workshop wordt door ca. 35 personen deelgenomen. Allen zijn min of meer dagelijks betrokken bij het opstellen/vaststellen/-implementeren van peilbesluiten. Door de deelnemers wordt actief meegewerkt in een open sfeer.

Inleiding en Opening

Om 13.30 u opent de heer Van Slobbe de workshop. De heer Van der Vlist, projectbegeleider (RIZA Rijkswaterstaat), geeft een inleiding over het onderzoeksproject. De evaluatie van het instrument peilbesluit en peilbeheer wordt mede op verzoek van een aantal CIW-werkgroepen uitgevoerd onder de paraplu van het onderzoek 'Toekomst Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregiem (GGOR)'.

'Toekomst GGOR' is een gezamenlijk project van het Rijk (Hoofdkantoor van de Waterstaat), het IPO en de Unie van Waterschappen/STOWA. Bij de verschillende partijen bestaat veel onduidelijkheid over het GGOR. In de Vierde Nota Waterhuishouding wordt vermeld dat provincies en waterschappen in 2002 gebiedsdekkend een GGOR zullen hebben vastgesteld, maar het is de vraag of dit haalbaar is. Inmiddels is er een aantal inhoudelijke methodieken om een GGOR op te stellen, al wordt daar verschillend mee omgegaan. Het (bestuurlijk-juridisch) vaststellen en het implementeren van een GGOR blijkt een zeer complex proces. Het project richt zich op het verkennen van de opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR, waarbij ook wordt geprobeerd inzicht te verkrijgen in bezwarenprocedures en planschaderegelingen.

De nadruk bij deze workshop ligt op peilbesluit en peilbeheer, en nadrukkelijk niet op het GGOR. Met de evaluatie van peilbesluit en peilbeheer wordt geprobeerd leerervaringen op te doen voor het vastleggen en implementeren van het GGOR. Het doel van de workshop is dan ook het bepalen van de effectiviteit van het instrument peilbesluit, en het in praktijk brengen van de kennis die daarover aanwezig is. In het kader van het onderzoek is een enquête naar alle provincies en een zestal waterschappen gestuurd, en met deze workshop kan deze kennis verbreed en verdiept worden aangezien de deelnemers in de praktijk werken met peilbesluit en peilbeheer.

Beschrijving van een aantal cases door enkele deelnemers

Er volgen twee korte presentaties van enkele deelnemers.

Peilbesluit en peilbeheer bij Waterschap Land van Nassau (mevrouw. C. Raes)

Mevrouw. Raes geeft de situatie weer voor het beheersgebied van haar waterschap. Het waterschap Land van Nassau is gelegen in het noordwestelijke deel van Noord-Brabant, tegen de provincie Zeeland aan. In 1997 heeft het waterschap op de traditionele wijze een peilplan opgesteld, volgens de droogleggingsnormen uit het Cultuurtechnisch Vademecum, met een zomer- en een winterpeil.

In 1997-1998 hebben Waterschap Land van Nassau en Hoogheemraadschap van West-Brabant de lange termijn visie (50 jaar) 'Watteraam Land van Nassau' opgesteld, om daarmee in plaats van de standaard aanpak meer maatwerk te kunnen leveren.

In 1998 viel gigantisch veel regen, waardoor de kijk van het waterschap op het waterbeheer veranderde. Er werd een faalkansanalyse uitgevoerd, om mede daarmee meer sturend te kunnen zijn voor de ruimtelijke ordening. In 2000 moet een aantal tijdelijke peilbesluiten aangepast worden. De bedoeling is om dit volgens een nieuwe aanpak te doen. De peilbesluiten worden met het Watteraam als kader op de functies ingericht. Het toekomstig peilbeheer zal gericht moeten zijn op duurzaamheid, flexibiliteit, het inspelen op natuurlijke omstandigheden, het voorkomen van knelpunten in de ruimtelijke ordening en het voorbereid zijn op een 'doom-scenario'. Voor de korte termijn worden de tijdelijke peilbesluiten opnieuw vastgesteld, nadat ze 'integraal bekeken' zijn met het oog op duurzaamheid.

In de op deze presentatie volgende discussie wordt onder andere ingegaan op kwaliteitsaspecten (conservering, doelstellingen etc.). Deze zijn niet meegenomen in de peilbesluiten zelf, maar in het Watteraam dat samen met het Hoogheemraadschap opgesteld is. Peilbesluiten worden hieraan getoetst. Bovendien wordt in de huidige peilbesluiten ingegaan op het oppervlaktewaterstandsverloop, wat naar de toekomst gezien niet meer wenselijk is. Het peilbesluit (alleen) wordt niet als een juist instrument gezien om de ruimtelijke ordening te sturen, het is een onderdeel binnen een groter geheel dat die sturing moet geven. 'Falen' wordt in dit kader omschreven als pure inundatie. Uit de discussie blijkt dat men bij extreme situaties niet meer met het peilbesluit uit de voeten kan, het gaat dan eerder om het accepteren van de gevolgen van datgene in het peilbesluit is vastgelegd.

*Peilbesluit en peilbeheer bij HHR Amstel, Gooi en Vecht
(de heer E. Jacobs)*

De heer Jacobs' aanvankelijke reactie op het instrument peilbesluit was in de lijn van 'een hoop papier, maar verandert er ook wat?' De bestuurlijke relevantie was ook niet altijd even duidelijk. Belangrijke aspecten van het peilbesluit zijn voornamelijk 1) de belangenafweging, 2) de controleerbare besluitvorming en tot slot 3) de controleerbare naleving. Het peilbesluit is dermate gedetailleerd en complex dat het een hoop uitleg vergt. Deze complexiteit is mede het gevolg van de nieuwe benadering van het watersysteem. Er is zodoende een spanningsveld tussen enerzijds het gedetailleerde en complexe karakter van (de onderbouwing van) het peilbesluit en anderzijds de helderheid van het besluit naar derden toe (noodzakelijk in verband met de belangenafweging die plaatsvindt).

Uit de discussie volgt dat enerzijds de wens bestaat voor een eenvoudige onderbouwing van het peilbesluit en het meer afgaan op ervaring van mensen uit de praktijk, en anderzijds op het goed blijven onderbouwen van peilbesluiten met visies e.d. Het belang van praktijkervaring wordt gerelativeerd, dit kan in hoge mate afhankelijk zijn van gebiedsomstandigheden. De complexiteit kan weergegeven worden in een visie die het kader vormt voor een peilbesluit.

Doelen peilbesluit

Plenair wordt gevraagd naar het doel van een peilbesluit. De aan-gegeven doelen zijn (nadien geclusterd):

Helderheid en rechtszekerheid

- doorzichtigheid van handelen van waterschap;
- verantwoording handelen overheid;
- helderheid - peil;
- rechtszekerheid (handhaven pb en controleerbaar);
- vastleggen van

Afweging van belangen

- afwegingsmechanisme bij belangentegenstellingen;
- invullen van wensen en verlangens van ...;
- belangen afweging.

Faciliteren grondgebruik

- faciliteren grondgebruik;
- een van de instrumenten om grondwater te sturen;
- basis om bestemming grond in te richten;
- uitwerking van beleid naar detailniveau.

Overige

- veiligheid.

Er blijkt een duidelijk verschil tussen de juridische en de meer technisch-inhoudelijke interpretatie van het peilbesluit.

Kerdoelen zijn: rechtszekerheid, legitimatie, afweging belangen, faciliteren grondgebruik.

Analyse van voor- en nadelen van peilbesluiten en peilbeheer

In subgroepen worden voor- en nadelen van peilbesluiten verzameld en vervolgens gegroepeerd. De gegroepeerde voor- en nadelen zijn in de tabel op de volgende pagina weergegeven.

Kern:

Voordelen rechtszekerheid, legitimatie handelen, afweging belangen (zie doelen).

Nadelen te beperkt van karakter, omslachtig, niet sturend voor RO

Voor en nadelen van peilbesluiten

Voordelen	Nadelen
Zeer integraal instrument	Gebrek aan flexibiliteit
Rechtszekerheid (binnen marges)	Te omvangrijk proces
Helderheid over inspanning waterbeheerder	Niet geschikt als beleidsinstrument
Inzicht in watersysteem	Rechtlijnigheid van normen
Belangenafweging (? Consensus)	Moeilijkheid afwegen factoren
Realisatie functietoekenning	Belangen i.r.t. samenstelling bestuur ws
Betrokkenheid/draagvlak (bij opstellen)	Omslachtig (juridisch)
Zekerheid/legitimatie (na implementatie)	RO/functies moeten helder zijn
Flexibiliteit	Keurslijf
Duidelijkheid (in- en extern)	Beperkt tot oppervlaktewater
Reproduceerbaar	Beperkte instrument
Democratische basis	Neigt tot overregulering

Voordelen	Nadelen
Relatie RO-Water	Gebrekkige relatie met RO (afstemming en takenpakket) Bestaande infrastructuur is randvoorwaarde Geen integraal instrument Beperkte maatschappelijke verankering Doet onvoldoende recht aan: relatie gw-ow en dynamiek van het systeem

Aanbevelingen voor verbeteringen van peilbesluiten en peilbeheer

Markt van aanbevelingen

Ten slotte is aan alle deelnemers gevraagd om aanbevelingen te formuleren ter verbetering van peilbesluiten. De diverse aanbevelingen zijn (nadien geclusterd):

Rolverdeling/invulling

- provincie neemt PB in plaats van het goed te keuren (omdat samenstelling AB ("brede kijk") geen garantie biedt voor integrale afweging van belangen);
- methodiek in beheersplannen vastleggen, daardoor kan procedure korter;
- pb alleen inzetten waar nodig: belangrijke conflicterende belangen;
- pb afstemmen op huidige functies en grondeigenaren;
- liever eenvoud-duidelijk-onvolledig dan ingewikkeld-onguidend;
- meer doelgericht maken (peil = middel, grondgebruik = doel).

Vergroten sturende rol/gebiedsgericht benaderen

- meer verantwoordelijkheid bij de burger en minder bij de overheid;
- gebiedsgerichte benadering (beleid = peilenplan, invulling = peilbesluit);
- streven naar grotere eenheden (peilvakken);
- afstemmen op (lange termijn) visie.

Vergroten betrokkenheid/inzicht/draagvlak

- toepassingsgebied duidelijk maken (peilbesluit vs. calamiteitenplan);
- geef inzicht in functioneren van het watersysteem;
- wees open over wat je niet weet en/of in de hand hebt;
- beschrijf risico's in objectieve termen;
- informatie over grond- en oppervlaktewater op internet.

Verbreden

- breder afgewogen: kwantiteit-kwaliteit-grondwater-oppervlaktewater;
- volledig meewegen van waterkwaliteit.

Flexibeler

- vergroten flexibiliteit (f (weer), f (gw-stand), f (veiligheid));
- verhogen flexibiliteit door verkorte procedures (vooral bij gelijke belangen);
- onderzoeken marges die PB biedt voor wijzigen functies/grondgebruik;
- aansluiten bij flexibel peilbeheer.

Synthese

- gezamenlijk (ws en prov.) vaststellen van criteria voor pb'n;
- pb beperken tot gebieden met belangentegenstellingen;
- sturen op functietoekenning en de daarbij behorende grondwaterstanden;
- karakter huidig pb verandert: wat blijft is de rechtsbescherming voor alle partijen.

Gedurende de workshop zijn drie spanningsvelden geconstateerd. Het eerste spanningsveld betreft dat tussen het bieden van rechtszekerheid enerzijds en de behoefte aan flexibel peilbeheer anderzijds. Daarnaast kan de afweging van de diverse wensen uit het gebied, als basis voor een peilbesluit, voor een spanningsveld zorgen. Tot slot geeft de afbakening van peilbesluit met een calamiteitenplan voor extreme situaties de nodige zorgpunten. Waar ligt de grens tussen situaties die aan het peilbesluit gerelateerd worden of juist aan het calamiteitenplan?

Tot slot werd gesteld dat het peilbesluit in Laag-Nederland geen sturingsinstrument is voor het waterbeheer. Het legt de bestaande situatie vast (consoliderend karakter). Er bestaat een duidelijke behoefte aan een meer toekomstgericht instrument.

Bijlage 7 Verslag Workshop Hoog-Nederland

Aan deze workshop wordt door ca. 30 personen deelgenomen. Allen zijn min of meer dagelijks betrokken bij het waterbeheer in Hoog Nederland. Door de deelnemers wordt actief meegewerkt in een open sfeer.

Inleiding

Zie workshop Laag-Nederland in bijlage 6.

In Hoog-Nederland kent men geen peilbesluiten. Er is veelal sprake van streefpeilenplannen of iets dergelijks. De situatie is in Hoog-Nederland diverser van karakter dan in Laag-Nederland.

Beschrijving van een aantal cases door enkele deelnemers

Na de inleiding volgen twee korte presentaties van enkele deelnemers.

Peilbeheer/streefpeilen in Drenthe (de heer R. van Veen - Provincie Drenthe)

De provincie heeft eind jaren '90 gesteld dat er in principe geen peilbesluiten vastgesteld worden, tenzij de waterschappen daar op eigen initiatief toe overgaan. Over deze beslissing is niet uitvoerig gediscussieerd. Drenthe bestaat uit overwegend vrij afwaterende gebieden, en het peil is in grote mate afhankelijk van het weer. De waterhuishoudkundige situatie is in voldoende mate met streefpeilen (met zomer- en winterpeil) vast te leggen. De streefpeilen zelf zijn grotendeels aan landinrichtingsprojecten ontleend, aangepast aan de ervaringen van waterbeheerders. De status van deze streefpeilen is niet geheel helder. In 1997 zijn de eerste integraal waterbeheersplannen verschenen, met daarin een beschrijving van de waterhuishoudkundige toestand van het oppervlaktewater. Deze gaat gepaard met een aantal kaarten, met daarop al dan niet de streefpeilen. Voorgaande plan met kaarten is indicatief, derden kunnen er geen rechten aan ontleen. Bij het aanleggen van werken komen de streefpeilen in zicht, daarbij kunnen derden aangeven of zij al dan niet akkoord gaan. De provincie toetst een en ander aan haar beleid.

Momenteel is er sprake van een verhoging van de streefpeilen. Indien er geen bezwaren zijn, worden de streefpeilen verhoogd. Door de automatisering van vele werken, zijn kleinere (veiligheids-)marges nodig, waardoor de streefpeilen tevens verhoogd kunnen worden. Bovendien wordt het peilbeheer in grotere mate grondwater-gestuurd. De daadwerkelijke wijziging van peilen vindt met name plaats bij de aanleg of verandering van werken.

De schade die ontstaat door de verhoging van de peilen is zeer beperkt, aangezien de peilen in het verleden erg laag waren. In de wintersituatie kunnen de peilen vaak met gemak 20-30 cm verhoogd worden. De marges worden zoveel als mogelijk opgevuld. Het verschil tussen zomer- en winterpeil is vaak erg groot (tot ca. 1 meter), wat zijn oorzaak vindt in de hoge veiligheidsmarges ten behoeve van hoge afvoeren bij extreme situaties in de vrij afwaterende gebieden.

Door de automatisering kunnen marges verkleind worden. De hoogte van het peil is overigens ook afhankelijk van het feit of er klachten binnenkomen.

Ondanks de verhoging van de streefpeilen zijn grote delen van de provincie nog steeds verdroogd, wat te maken heeft met de ongunstige functietoekenning. Voor dergelijke knelpunten zijn niet overal technische oplossingen te vinden. Wijziging van de functies zou in die gevallen een uitweg kunnen bieden.

*Peilbesluit, peilbeheer en streefpeilen in Noord-Brabant
(de heer F. Helmich - Provincie Noord-Brabant)*

Noord-Brabant bestaat voor ca. 1/3 deel uit rivier- en zeeleigonden, en voor ca. 2/3 deel uit zandgronden.

In het rivier- en zeeleigebied worden peilbesluiten vastgesteld (ook daar waar sprake is van wateraanvoer). Hiermee is in 1992/1993 begonnen, en momenteel zijn de peilbesluiten gebiedsdekkend. De ervaringen zijn divers. In de meeste gevallen is sprake van een technisch peilenplan, dat na discussie tussen provincie, waterschap en LNV wordt vastgesteld door het bestuur van het waterschap. Er zijn verschillende aanpakken, mede afhankelijk van een terughoudende of juist offensieve aanpak van een waterschap. De onderbouwing van het peilbesluit en de inspraak worden kwalitatief beter. In een aantal gevallen wordt geëxperimenteerd met een ander peilbeheer om mede daarmee knelpunten op het spoor te komen. Naast de grote hoeveelheden gedraineerd land, leveren ook de laagste delen van peilvakken vaak knelpunten op bij peilverhoging. De provincie toetst met name op de volgende vier aspecten: 1) vindt peilverlaging plaats binnen de provinciale EHS, 2) vindt voldoende waterconservering plaats, 3) een goede onderbouwing en 4) correcte inspraakprocedures. De verschillende partijen geven enthousiast uitvoering aan het bovenstaande en ervaren het als een leerzaam proces.

Het zandgebied, waar 2/3 deel van Noord-Brabant uit bestaat, is deels vlak en deels sterk ingesneden met beken. In het gebied staat een groot aantal stuwen (momenteel ca. 2000). Er worden in principe geen peilbesluiten vastgesteld, al is er in dat kader wel gediscussieerd omtrent het gebied De Groote Peel. In het gebied wordt gestreefd naar waterconservering met een regionale aanpak. Op het gebied van waterconservering loopt een aantal experimenten, onder andere via landbouwwontwikkelingsplannen. Ook wordt geëxperimenteerd met grondwater-gestuurd peilbeheer.

Momenteel wordt bij de provincie gediscussieerd over de effectiviteit van de waterconserveringsmaatregelen. In het kader van een Europees project zullen naast de reeds bestaande 2000 stuwen nog eens 2000 (door de agrariërs zelf geregelde) stuwen erbij geplaatst worden. Deze zullen in de kleinere kavelsloten geplaatst worden. De effecten hiervan in situaties met wateroverlast/extremiteiten, en het effect op de waterkwaliteit, is onduidelijk. Met een dergelijk aantal stuwen is een globaal peilenplan enigszins onrealistisch, per regio zal een en ander ingevuld moeten worden. In het hoofdsysteem wordt gestreefd naar een flexibeler peilbeheer (te verwezenlijken door het waterschap), met daarbinnen ruimte voor waterbeheer op maat (te verwezenlijken door agrariërs). De afgelopen jaren is hier met de landbouwwontwikkelingsplannen invulling aan gegeven.

De betrokkenheid van de agrariërs bij het waterbeheer in Noord-Brabant is hoog, mede getriggerd door een beregeningsverbod.

Uit de discussie komen vragen naar voren omtrent de systeemgerichtheid van bovenstaande aanpak. De verdroging zou opgelost kunnen worden met een dergelijke aanpak, maar kan dan gepaard gaan met een verlies van specifieke ecologische waarden (die bijvoorbeeld aan waterstroming zijn gebonden). Waterschap De Dommel experimenteert met het dichtten van sloten of het aanbrengen van drempels (bodemverhoging) in plaats van stuwen.

De aanpak van de provincies Overijssel en Gelderland komt voor de lage delen overeen met de aanpak van Noord-Brabant, voor de hoge delen met die van Drenthe.

Doelen peilbeheer en streefpeilen

Plenair wordt gevraagd naar het doel van een peilbesluit/streefpeilenplan. De aangegeven doelen zijn:

Helderheid en rechtszekerheid

- rechtszekerheid peilbesluit + inspanning;
- rechtszekerheid streefpeilen via Verordening WHH.

Afweging van belangen

- procesdoel (belangen - afweging belangen - aanpassen peilen - handhaven);
- zicht op knelpunten.

Faciliteren grondgebruik

- poging om hydrologisch systeem te beheersen in relatie tot functies;
- haarvat beheer.

Analyse van voor- en nadelen van peilbeheer en streefpeilen

In subgroepen worden voor- en nadelen van peilbesluiten verzameld en vervolgens gegroepeerd. De gegroepeerde voor- en nadelen zijn weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Kern:

Voordelen rechtszekerheid, inzicht, legitimatie handelen;

Nadelen te beperkt van karakter, omslachtig, idee van maakbaarheid.

Tussen het vergrote systeeminzicht en de zekerheid die streefpeilen bieden enerzijds en de enigszins vage onderbouwing van streefpeilen (vormvoorschriften ontbreken in tegenstelling tot bij peilbesluiten) anderzijds bestaat een spanningsveld. Daarnaast wordt een spanningsveld gesignaleerd tussen het functionele bestuur dat het waterschap vertegenwoordigd en de brede kijk die aangehangen dient te worden.

Voor- en nadelen van streefpeilenplannen

Voordelen	Nadelen
Invulling watersysteem-Benadering	Spanning flexibiliteit <-> rechtszekerheid
Betrokkenheid door inzichtelijkheid Democratisch Systeeminzicht	Idee van 'maakbaarheid' Wordt 'recht op ...'
Flexibeler dan peilbesluit	Spanning tussen functioneel bestuur en 'brede kijk'
Basis voor reactie op RO plannen	Subjectiviteit in toepassing
Duidelijkheid naar derden Duidelijkheid over eigen Inspanning Rechtszekerheid Helderheid	Bedreigend voor actoren (polarisatie) Veel monitoring, kostbaar Nut/noodzaak <-> kosten Te beperkte scope (alleen ow peil) fixatie op peil/ow Op hier en nu gericht Onduidelijke procedure/vorm streefpeilen Tijdsduur/-beslag te groot Ingewikkeld (relatie ow - gw) Tijdrovend

Aanbevelingen voor verbeteringen van peilbeheer en streefpeilen

Peilbeheer en streefpeilen vormen elementen in de cyclus waarin grondwater- en oppervlaktewaterpeilen worden gereguleerd door instrumenten, die het gebruik van dat systeem beïnvloeden. Welke aanbevelingen kunnen voor deze instrumenten worden gedaan? Tijdens de workshop zijn diverse aanbevelingen gedaan. Hierna zijn deze geclusterd weergegeven, waarbij dezelfde clustering is toegepast als bij de aanbevelingen uit de workshop voor Laag-Nederland (zie bijlage 6).

Rolverdeling/invulling

- interprovinciaal WHHP;
- beter wettelijk kader: integraal (in-/extern t.b.v. milieu/ro) en meer sturend;
- duidelijk waterhuishoudingsplan.

Vergroten sturende rol/gebiedsgericht

- stel lange termijn visie op, duidelijkheid over gewenste ontwikkelingen;
- koppelen aan (her-)inrichtingsplan;
- besluit waterbeheer: actueel (ow-gw-inrichting) en toekomst (aansluiting op gebiedsvisie);
- naar zelfregulerende systemen, aanpassing gebruik waar mogelijk enerschikking gebruik waar nodig;
- definieer systeemeigen eisen;
- definiëring duurzaam watersysteem (functies, inrichting en peilbeheer);

-
- maak GGOR per beheerseenheid (beheersmaatregelen, inrichting waterlopen, herzien ruimtelijke inrichting, korte en lange termijn visie) en breng dat in in gebiedscontracten;
 - duidelijke relatie functie - GGOR: keuzes t.a.v. verweving van functies.

Vergroten betrokkenheid/inzicht/draagvlak

- betrek belanghebbenden bij de keuze dus maak keuzes;
- streefpeilenplan/pb is slechts een middel om tot een waterdoel te komen. Dus draagvlak creëren via workshop per deelstroomgebied van beïnvloeders/gebruikers van het watersysteem (op den duur -> GGOR);
- zorg voor goede motivering, dan geen procedure angst.

Verbreiden

- omvormen PB naar Integraal (GW-)Beheer Besluit (GGOR);
- titel: Besluit Integraal Waterbeheer;
- verbreden: ow-gw-inrichting-kwaliteit;
- van peilbesluit naar Overeenkomst Integraal Waterbeheer;
- bij definiëring GGOR ook de O van oppervlaktewater doen (ecologie, hoog- en laagwater).

Flexibeler

- streefpeil = indicatief.

Synthese

Voor Hoog-Nederland wordt geconstateerd dat peilbeheer en streefpeilen sturingsinstrumenten voor het waterbeheer zijn (in tegenstelling tot Laag-Nederland). Daarbij wordt een drietal spanningsvelden geconstateerd. Ten eerste het spanningsveld tussen de geboden flexibiliteit en de wens tot rechtszekerheid. Daarnaast kan de afweging van de diverse wensen uit het gebied, als basis voor peilbeheer en streefpeilen, voor een spanningsveld zorgen. Tot slot kunnen de diverse aanpakken van voorraadbeheer voor spanningsvelden zorgen.

Breed komt naar voren:

- verbreding tot 'besluit waterbeheer';
- gebiedsgericht oppakken.

Bijlage 8 De toekomst van GGOR, samenvatting

Een onderzoek naar de bestuurlijk-juridische verankering van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (zie Ter Harmsel en van Slobbe, 2001).

In opdracht van vier partijen zijn de mogelijkheden van een bestuurlijk-juridische verankering van het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) onderzocht. Nadere definiëring van de positie van dit instrument is nodig omdat in de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) is uitgesproken dat het GGOR in 2002 operationeel is. Een aantal provincies is reeds een eind op weg met de invulling van het GGOR, maar er bestaan nog veel onduidelijkheden. Dit betreft onder andere wie het GGOR opstelt, vaststelt en implementeert, de relatie met strategische (Streekplan, Waterhuishoudingsplan, Milieubeleidsplan en dergelijke) en operationele instrumenten (Bestemmingsplan, Waterbeheersplan en dergelijke) van het integraal waterbeheer.

De hoofddoelstelling van het onderzoek was, tegen de achtergrond van het in NW4 gestelde, het versnellen c.q. vergemakkelijken van de implementatie van het instrument GGOR. Deze samenvatting belicht de aanbevelingen ten aanzien van de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR die volgen uit het onderzoek. Het onderliggende rapport beschrijft aanpak en gang van zaken van het onderzoek.

Het GGOR is een weerbaarstig begrip, een container begrip, waarin vele definities passen. In Groningen verstaat men onder het GGOR een soort grondwatertrappen-kaart en in Zuid-Holland valt het GGOR vrijwel samen met de discussie over water als ordenend principe. Soms wordt het GGOR opgevat als uitwerking van het provinciaal omgevingsbeleid, soms als input voor het provinciale omgevingsbeleid.

In dit onderzoek is de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR geplaatst in de beleidscyclus waarin de provincie, waterschappen en gemeenten een eigen rol hebben. Binnen deze cyclus kunnen twee belangrijke fasen worden onderscheiden die voor het bestuurlijk-beleidsmatig functioneren van groot belang zijn, namelijk de voorbereiding van provinciale plannen en de inbreng van de waterbeheerder daarbij, en de uitwerking en implementatie van het provinciale omgevingsbeleid en de inbreng van de waterschappen en gemeenten daarbij. In zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitwerking kunnen methodieken (!) voor het opstellen van het GGOR van betekenis zijn. De wijze van gebruik van de informatie is echter in het beleidsvoorbereidende traject anders dan in het beleidsuitvoerende.

In dit onderzoek is nadrukkelijk gekozen om het GGOR bestuurlijk juridisch te verankeren in de fase van uitwerking en implementatie van het provinciale omgevingsbeleid; hetgeen zoals gezegd onverlet laat dat de methodiek ook in de andere fase kan worden gebruikt door de provincie bij de voorbereiding van haar plannen of het

waterschap ter onderbouwing van haar inbreng in deze plannen, bijvoorbeeld in de vorm van een waterkansenkaart of watervisie.

Een omschrijving van het GGOR

In dit onderzoek wordt het GGOR als volgt omschreven:

Het GGOR is een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid. Deze uitwerking wordt door het waterschap in nauwe samenspraak met de grondwaterbeheerder en de gemeenten opgesteld en in bestuurlijk overleg vastgesteld, opgenomen in het waterbeheersplan en door de provincie goedgekeurd. Het GGOR is een (set van) kaart(en) (bijvoorbeeld schaal 1:25.000) waarop de te realiseren en te behouden grondwaterstanden en peilen/peilbeheer voor de in (het hiervoor aangeduide) bestuurlijk overleg afgewogen functies, rekening houdend met de wensen van belanghebbenden, staan aangegeven. Daarnaast kan het ook waterkwaliteits- en morfologische aspecten omvatten. De kaarten gaan vergezeld van tabellen en toelichtingen.

Een GGOR bestaat dus uit een (set van) kaart(en) waarop de hoogste en laagste grondwaterstanden en oppervlaktewaterpeilen per locatie genoemd staan. Tevens zijn er kaarten met waterkwaliteitsbeschrijvingen. Het schaalniveau is mede afhankelijk van de relatie die het GGOR legt naar de ruimtelijke ordening. De kaarten kunnen informatie geven tot op het perceelsniveau.

Opstelling en vaststelling

Het GGOR wordt opgesteld door waterschappen voortbouwend op het provinciale omgevingsbeleid en provinciale richtlijnen, in nauwe samenwerking met gemeenten, de grondwaterbeheerder en belanghebbende grondgebruikers zoals natuur en landbouw. Daarbij worden het Optimale Grond- en Oppervlaktewater-regime (OGOR) en het Actuele Grond- en Oppervlaktewaterregime (AGOR) als basis gebruikt.

Het AGOR wordt door de waterschappen geïnventariseerd, in overleg met de provincie als grondwaterbeheerder. Het OGOR wordt ofwel door provincies opgesteld ofwel door de waterschappen. De keuze hiervoor ligt bij de provincies. Het OGOR wordt in ieder geval in nauwe samenspraak met grondgebruikers opgesteld.

Het GGOR wordt als deel van het waterbeheersplan vastgesteld door het bestuur van het waterschap en getoetst en goedgekeurd door de provincie. Tevens wordt het GGOR betrokken bij c.q. maakt onderdeel uit van gemeentelijke structuurvisies en structuurplannen. Bij het opstellen van bestemmingsplannen houden gemeenten rekening met het GGOR. Doordat het GGOR deel wordt van het waterbeheersplan gelden dezelfde juridische regels als die van een waterbeheersplan. Belangrijkste gevolg is dat er geen rechtstreeks bindende werking voor derden bestaat. Een en ander kan worden verankerd door middel van spiegelbepalingen in respectievelijk de Wet op de Waterhuishouding en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De meerwaarde van het GGOR

Het nut van het GGOR is meerledig:

- het GGOR is de basis voor toekomstige actie van waterschappen, gemeenten en gebiedsprocessen. Zowel voor watergerichte interventies als R.O. interventies. Het instrument is daarmee ontwikkelingsgericht. Bovendien vormt de formulering van het

GGOR een aanleiding om belanghebbenden bij een watersysteem te betrekken bij de te maken keuzen.

- het GGOR vormt een kennisbasis van watersystemen die inzicht geeft in de veerkracht (of het gebrek daaraan) van regionale watersystemen. Het is een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid. Het kan ook een output zijn van gebiedsgerichte processen. Het GGOR als kennisbasis kan input leveren bij monitoring en beleidsevaluaties.
- het GGOR heeft een spilfunctie in het, vanuit de wateroptiek, operationaliseren van provinciale omgevingsplannen.



Commissie Integraal Waterbeheer

Postbus 20906
2500 EX Den Haag

T 070 3518544
F 070 3519078

I www.ciw.nl

