

Ontwerp toelichting op de beleidsnota peilbesluiten van waterschap Aa en Maas 2023

Deze toelichting op de beleidsnota peilbesluiten omvat twee hoofdstukken: een toelichting over de eisen aan het peilbesluit en een toelichting op de werkwijze tijdens het gebiedsproces.

Hoofdstuk 1: Eisen aan een peilbesluit

Door de provincie Noord-Brabant worden eisen gesteld aan de inhoud van peilbesluiten. Het peilbesluit bestaat uit de besluittekst, een kaart en een toelichting op het besluit (artikel 4.17 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant). De volgende paragrafen geven richtlijnen voor de verschillende onderdelen van het peilbesluit.

Peilbesluittekst

In de besluittekst wordt vastgelegd welke type peilbeheer wordt toegepast en wat de beheermarges zijn. De kaders van de Beleidsnota Peilbesluit vormen de uitgangspunten voor de tekst die in het peilbesluit wordt opgenomen. De tekst van het vastgestelde peilbesluit is het kader voor het actuele peilbeheer.

Toelichting op het peilbesluit

In de toelichting op het peilbesluit wordt het volgende opgenomen:

1. Afwegingen en onderzoeken

Er wordt beschreven wat de aan het besluit ten grondslag liggende afwegingen en uitkomsten van de verrichte onderzoeken zijn. Van de afweging wordt beschreven welke varianten zijn afgewogen en wat de uitkomst is van de afweging.

2. Waterpeilen

De toelichting geeft de veranderingen van de waterpeilen ten opzichte van de bestaande situatie weer.

3. Gevolgen voor belangen

Ook wordt beschreven wat de gevolgen zijn van de te handhaven waterpeilen voor de diverse belangen. Belangen komen voort uit grondgebruiksfuncties zoals bebouwing en infrastructuur, landbouw, bosbouw, natuur, recreatie, scheepvaart, cultuurhistorie, archeologie en visserij. In het peilbesluit wordt tenminste onderzoek verricht naar:

- 1) Bodemgesteldheid;
- 2) Aanwezigheid kwel/wegzijging;
- 3) Drooglegging (huidige en gewenste drooglegging);
- 4) Peil volgens het vigerende peilbesluit en de peilendie gehanteerd worden (praktijkpeil);
- 5) Nieuwe peilen en de verandering ten opzichte van het praktijkpeil en ten opzichte van het vorige peilbesluitpeil;
- 6) Inventarisatie op- en onderbemalingen en hoogwatervoorzieningen (locatie, peilen, hoogteligging, aan- en afvoerpunten);
- 7) Oppervlaktewaterkwaliteit en ecologie;

4. Procedure

Er wordt beschreven welke procedure is gevolgd en op welke manier de belanghebbenden en organisaties zijn geïnformeerd en betrokken bij het opstellen van het peilbesluit.

Kaarten bij het peilbesluit

Op de kaart behorende bij het peilbesluit wordt het volgende aangegeven:

- 1) Begrenzing van het gebied waarop het peilbesluit betrekking heeft;
- 2) Begrenzing van afzonderlijke peilgebieden en oppervlaktewaterpeilen per peilgebied;
- 3) Peilafwijkingen (op- en onderbemalingen);
- 4) Plaats en capaciteit van gemalen;
- 5) Locaties van peilregulerende kunstwerken;
- 6) Inlaatpunten;
- 7) Locatie van de peilschalen.

Naast deze hoofdkaart kunnen nog een aantal andere kaarten opgenomen in een peilbesluit, waaronder de droogleggingskaart, een kaart met de maaiveldhoogte en een overzichtskaart van de ligging.

Status van het peilbesluit

Het in het besluit omschreven peilbeheer is niet vrijblijvend. Het waterschap heeft een inspanningsverplichting om de vastgestelde peilen te handhaven. De ingelanden mogen van het waterschap verwachten dat het peilbeheer onder normale omstandigheden plaatsvindt conform het peilbesluit. Als hier door het waterschap niet aan wordt voldaan, kan een verzoek om handhaving worden ingediend en zo nodig een bezwaar-/beroepsprocedure worden gevolgd.

Daarnaast kan het niet voldoen aan het peilbesluit, onder omstandigheden, een schending van de zorgplicht opleveren door het waterschap (onrechtmatige daad). Indien derden daardoor schade lijden kunnen zij het waterschap (civielrechtelijk) aansprakelijk stellen voor de schade. Als dit niet naar tevredenheid wordt afgehandeld, kunnen de betrokkenen het waterschap dagvaarden voor de burgerlijke rechter.

Waar het waterschap consequent en in veel gebieden nalatig is met het handhaven van de peilen kan een klacht bij de provincie (als toezichthouder van de waterschappen) ingediend worden. De provincie kan het waterschap dan aanmanen om de vastgestelde peilen te handhaven of zo nodig de (verlopen) peilbesluiten tijdig te herzien.

Hoofdstuk 2: toelichting op de werkwijze

1. Functies en peilen

Faciliteren van functies

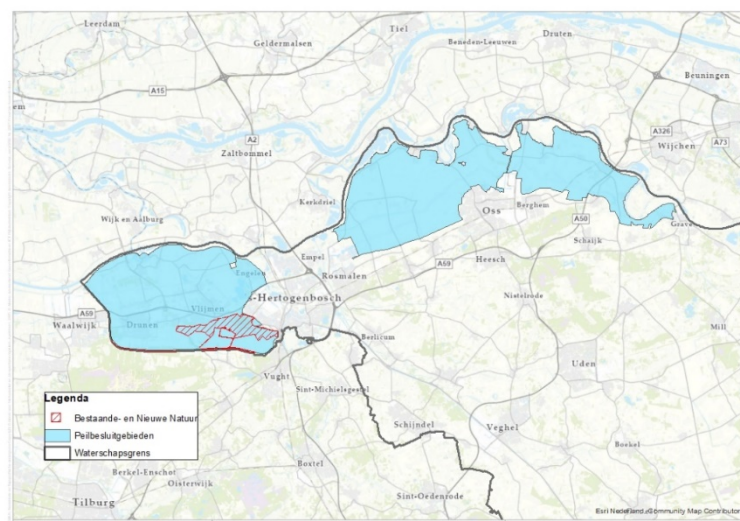
In het beheergebied van het waterschap komt het voor dat verscheidene functies (en daarbinnen verschillend landgebruik) versnipperd door elkaar heen liggen. Elke functie heeft eigen wensen betreffende het peil en het peilbeheer. Daar waar deze wensen overeenkomen ontstaat er geen frictie over het te hanteren peil. Het komt echter ook voor dat de wensen afwijken, zodat er in een peilbesluit een gedegen afweging moet worden gemaakt over de vast te stellen peilen. Het waterschap kijkt naar de verhoudingen van de verschillende belangen en kan zo voorkomen dat de meest voorkomende belangen nadeel ondervinden van functies met afwijkende wensen voor het peil die maar zeer beperkt voorkomen.

Alleen vastgestelde concrete ontwikkelingen kunnen meegenomen worden bij het opstellen van een peilbesluit, omdat de omvang van het betreffende gebied en de eventuele gevolgen voor het waterpeil en peilbeheer duidelijk moeten zijn. Uitgangspunt is dat er een grote mate van zekerheid moet zijn dat de projecten uitgevoerd gaan worden. Bijvoorbeeld ontwikkelingen die in een bestemmingsplan(wijziging) zijn vastgesteld, en financieel zijn gedekt en waarvoor een inrichtingsplan is opgesteld.

Ruimtelijke ontwikkelingen die pas na twee jaar na het opstellen van het peilbesluit plaatsvinden, worden niet meegenomen. Voor ruimtelijke ontwikkelingen die gedurende de looptijd van een peilbesluit uitgevoerd gaan worden en een afwijkend peil of peilbeheer vragen, kan een vergunning op het peilbesluit aangevraagd worden. Bij grote gevolgen voor het peilbesluit kan, in plaats van een vergunning, ook gekozen worden het peilbesluit in zijn geheel of partieel te herzien.

Natura 2000 gebied Vlijmens Ven en Moerputten

Een uitzondering op bovenstaande geldt bij de aanwezigheid van het Natura 2000 gebied. Waterschappen zijn verplicht om ervoor te zorgen dat de waterhuishouding in deze gebieden wordt aangepast aan de gewenste hydrologische situatie. In het peilbesluitengebied van Aa en Maas ligt een Natura 2000 gebied, het Vlijmens Ven en Moerputten. Het ligt in de overgang van de hogere zandgronden, laagveen en het riviereengebied van de Maas. Enkele beekdalen kruisen hier de dekzandruggen Drunen-Oss. Door de ligging in deze overgangszone zijn in het gebied zeldzame basenminnende water-, moeras- en graslandvegetaties aanwezig.



Afbeelding 1: Ligging Natura2000 gebied Vlijmens Ven-Moerputten binnen het peilbesluitgebied

Indeling van peilvakken

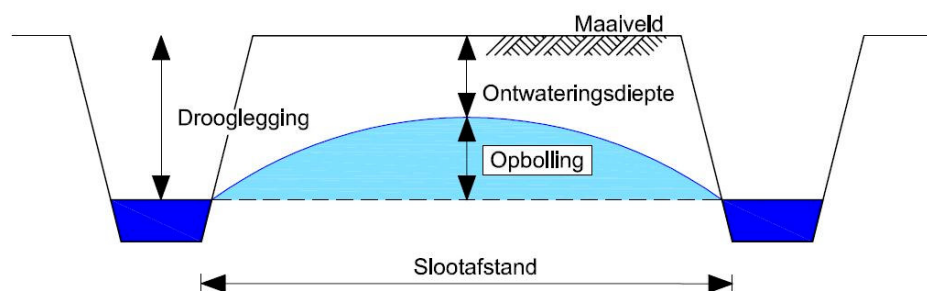
Ten behoeve van een robuust watersysteem kan het isoleren van de functies, waarmee elke functie een eigen peilgebied en peil krijgt, niet altijd een oplossing bieden. Het opknippen van gebieden kan negatieve impact hebben op wateroverlast, waterbeschikbaarheid, vispasseerbaarheid, beheerbaarheid, enzovoort. Omdat het isoleren van functies niet altijd kan of wenselijk is, vindt in die gevallen een belangenafweging plaats over de hoogte van het vast te stellen peil.

Het gaat altijd om een maatwerkoplossing, omdat er veel aspecten meespelen bij het bepalen van wat in een specifieke situatie de optimale peilgebiedsgrootte is. In de analyse spelen onder andere de volgende aspecten een rol:

- Het aantal peilafwijkingen (onder- en opmalingen) wordt zo klein mogelijk gehouden
- Bij een klein verschil in maaiveldhoogte binnen een peilgebied zal niet snel worden besloten voor opknippen;
- Wanneer toekomstige ontwikkelingen worden verwacht (bijvoorbeeld het realiseren van een woonwijk) kunnen beslissingen over het opknippen van peilgebieden een paar jaar worden uitgesteld om tegelijk met die toekomstige ontwikkeling te worden meegenomen. Dit kan dan later via een wijziging van het peilbesluit worden aangepast;
- Voor vispasseerbaarheid en waterkwaliteit worden zo min mogelijk peilgebieden opgeknipt;
- Voor het beschermen van bepaalde vissoorten kan het juist zinvol zijn om peilgebieden op te knippen;
- Voor klimaatbestendigheid wordt afgewogen welke situatie het meest robuust en flexibel is en het minst afhankelijk van inlaatwater;
- Beheerbaarheid vraagt in het ene geval om zo min mogelijk opknippen en in het andere geval om het isoleren van functies;
- Lokale belangen en wensen kunnen invloed hebben op de indeling van peilgebieden;
- Verschillende oplossingen hebben verschillende kosten, dit wordt ook afgewogen;

Drooglegging en ontwatering

In het peilbesluit worden de gewenste oppervlaktewaterpeilen vastgesteld. Het waterschap kijkt in het gebiedsproces met de belanghebbenden naar drooglegging. De drooglegging is het hoogteverschil tussen het oppervlaktewaterpeil en het maaiveld in het aangrenzende gebied. De perceeleigenaar is zelf verantwoordelijk voor de ontwateringsdiepte op zijn perceel, dus de afstand tussen het maaiveld en de grondwaterstand.



Afbeelding 2: schematische weergave ontwateringsdiepte en drooglegging (bij een neerslagoverschot ontstaat opbolling, bij een verdampingsoverschot uitzakking) uit 'Ontwatering in stedelijk gebied', project Bureau TU Delft, 2007, p.6

Als drainagebuizen door een peilverhoging onder de waterspiegel komen liggen, ontstaat vaak een discussie over het blijven functioneren van de drainage. De werking van de drainage is niet meer zichtbaar en er is meer weerstand in de drainagebuis door de tegendruk van het oppervlaktewater waardoor de werking kan verminderen. Daarnaast kan het drukverschil in de drainage kleiner worden, doordat het verschil tussen de grondwaterstand en het waterpeil iets zal afnemen. Dit is geen doorslaggevend argument om de peilen niet te

verhogen. De drainagebuizen liggen in het midden van de percelen hoger dan aan de rand. Zolang er drukverschil is tussen de grondwaterstand en het oppervlaktewaterpeil, blijft de drainage werken. Verder is drainage onder water minder gevoelig voor roestvorming vanwege de afwezigheid van zuurstof aan de buitenzijde van de drains wat gunstig is voor de werking en de levensduur van de drains. Tevens kan in droge perioden juist water infiltreren als de drains onder water liggen, waardoor minder verdroging optreedt. Verder wordt in het peilbesluit de mogelijkheid opgenomen om het waterpeil binnen de marges tijdelijk te verlagen om onderhoud aan de drainages te kunnen uitvoeren.

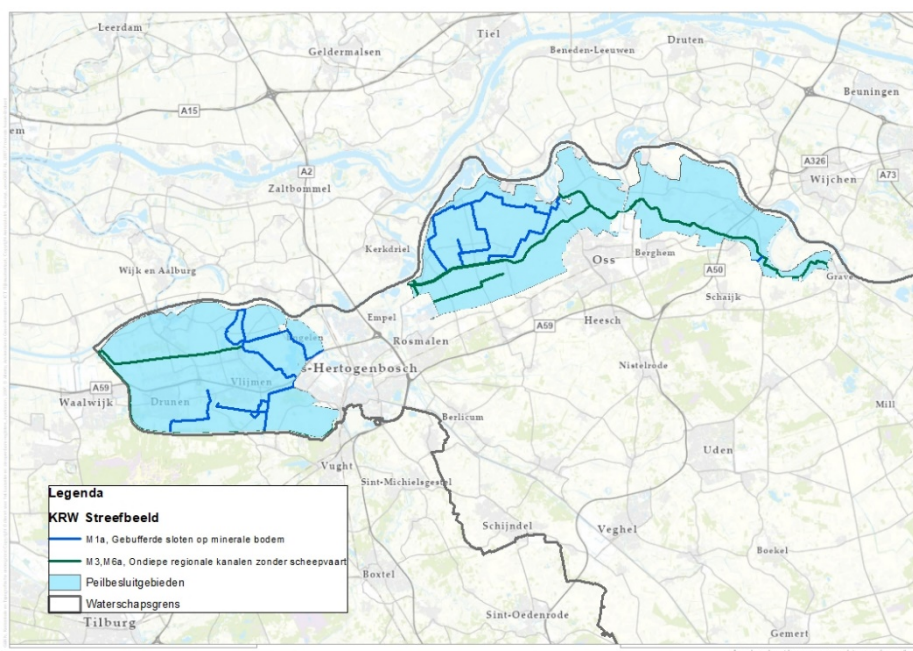
2. Waterkwaliteit, ecologie en weidevogels

Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die ervoor moet zorgen dat de ecologische en chemische kwaliteit van het oppervlaktewater (water in sloten en beken) en grondwater in heel Europa tot 2027 in orde is. Dit water moet schoon genoeg te zijn om waterleven mogelijk te maken (aquatische flora en fauna noemen we dat) en om er redelijk eenvoudig drinkwater van te maken.

Om de ecologische doelen (van de kaderrichtlijn water) te halen nemen we diverse maatregelen. Door beken meer te laten kronkelen (beekherstel), vispassages aan te leggen, oevers te verflauwen, verbindingen tussen natuurgebieden te realiseren en natuurvriendelijk beheer en onderhoud toe te passen zorgen we voor gezond en natuurlijk water met veel afwisseling (biodiversiteit). De maatregelen zijn afhankelijk van het streefbeeld dat elk van onze waterlopen is toegekend. In de KRW-sloten van ons peilbesluitgebied zijn dit de types

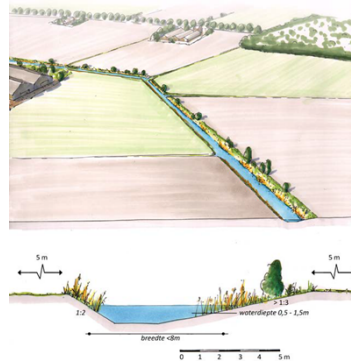
- M1a (Zwak) gebufferde sloten op minerale bodem
- M3 & M6a Ondiepe (regionale) kanalen zonder schepvaart



Afbeelding 3: KRW-waterlichamen in het peilbesluitengebied

In het document [Ecologische Streefbeelden Watersysteem](#) uit 2021 staan de types waterlopen beschreven, en is gedefinieerd welk peilbeheer bij het streefbeeld hoort:

Een **(zwak) gebufferde sloot op klei of zandbodem** is een gegraven, relatief smal lijnvormig water, dat gericht is op afvoer en/of aanvoer van water. Door regen en vooral aanvoer van grond- en oppervlaktewater ontstaat in een deel van het jaar enige stroming. Sloten liggen vaak in landbouwgebieden, maar soms ook in voormalige (veen)ontginningen, ook als die nu als natuurgebied of bos zijn ingericht. Onder dit type vallen de wat grotere, doorgaande sloten die als KRW-waterlichaam zijn aangemerkt. Het betreft vooral gebufferde sloten in poldergebieden (M1a). Het waterpeil mag ten hoogste op een gelijk niveau gehandhaafd worden door middel van stuwen en gemalen, maar is bij voorkeur lager in de zomer.



Afbeelding 4: Een geschetste weergave van een KRW-sloot (M1a) met natuurvriendelijke oever. Bron: Ecologisch Streefbeeld Watersysteem, Eisen voor ecologische inrichting en Beheer, Aa en Maas 2021

De **ondiepe (regionale) kanalen zonder scheepvaart** zijn kleine kanalen met een primaire afwaterende functie. Ze werden gegraven ter ontginning van veengebieden of voor ontwatering van polders. Daarnaast zijn ze vaak van belang voor de wateraanvoer. Het waterpeil in de kanalen wordt gehandhaafd door middel van vispasseerbare stuwen en gemalen. Het water in de kanalen is afkomstig van afwateringsgebieden in de omgeving. In de zomerperiode wordt vaak gebiedsvreemd (Maas-) water ingelaten. Het waterpeil mag ten hoogste op een gelijk niveau gehandhaafd worden maar is bij voorkeur lager in de zomer.

Weidevogels

Weidevogels zijn vogelsoorten die in graslanden broeden, onder andere de kievit, grutto, tureluur en scholekster. De populaties van deze vogelsoorten zijn de afgelopen decennia fors afgenomen. Het verdwijnen van weidevogels hangt samen met de schaalvergroting en intensivering in de landbouw die vaak gepaard gaat met een verbeterde ontwatering.



Afbeelding 5 : Grutto (*Limosa limosa*)

In het algemeen vertonen foeragerende (maart) en broedende (april) weidevogels juist een voorkeur voor vochtige tot natte graslanden. Het waterschap ondersteunt andere overheden en (agrarische) natuurverenigingen of individuen die maatregelen nemen voor de bescherming van de weidevogels. Belangrijk daarbij is dat waterpeil en graslandbeheer sterk aan elkaar zijn gekoppeld.

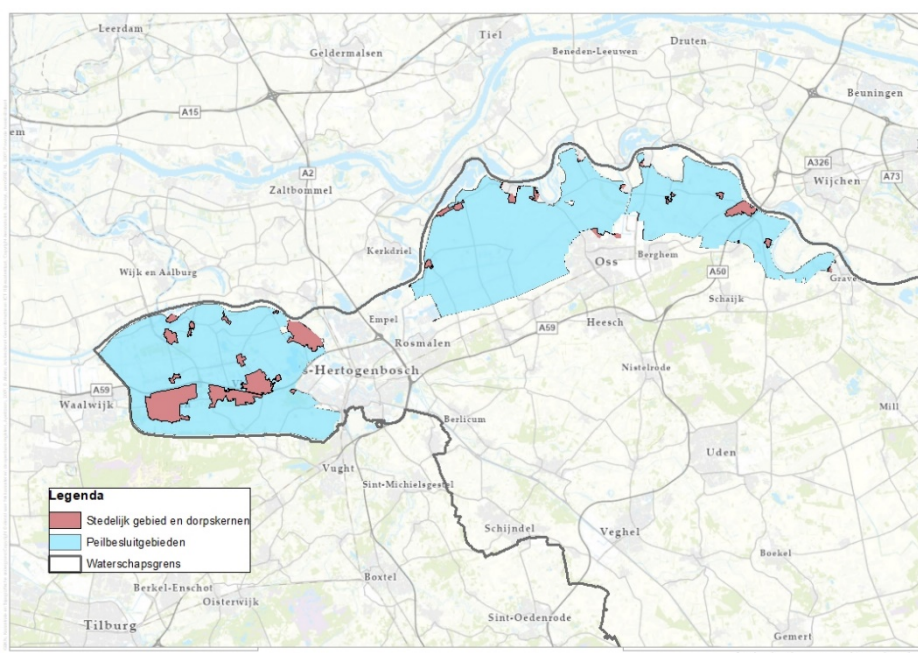
Een weidevogelgebied dat een thuis biedt aan weidevogels heeft een voorjaars grondwaterstand van 0-40 cm beneden het maaiveld (–mv) met hier en daar plasdras, zie onderstaande tabel. Goede grutto gebieden hebben in deze periode een voorjaarsgrondwaterstand van 20 tot 40 cm –mv. In de loop van het voorjaar mag het grondwaterpeil niet verder wegzakken dan zo’n 50-60 –mv. Op basis van beperkt onderzoek bij algemene weidevogelsoorten wordt een optimale voedselsituatie voor weidevogelkuikens bereikt bij een grondwaterpeil van 25-45 cm –mv in de periode half mei tot begin juni.

vogelsoort	grondwaterstand voorjaar (cm –mv)
algemene soorten (grutto, kievit, tureluur, scholekster)	20-40
zeer kritische soorten (kemphaan, watersnip, slobeend, zomertaling)	0-20 + plasdras

Tabel 1: richtwaarden grondwaterstand (= ontwateringsdiepte) doelsoorten weidevogels

3. Afstemming met gemeentes

De kaart toont het stedelijk gebied met de kernen Oss, Den Bosch, Vlijmen, Nieuwkuijk en Drunen. De gewenste drooglegging en het peilbeheer in stedelijk gebied worden in overleg met de gemeenten bepaald. Hierbij spelen de aanwezige gebruiksfuncties (funderingen, drainage, infrastructuur) een grote rol. Ook de locatie en de aanleghoogten van riool overstorten en drainagemiddelen nemen we mee in de afweging. Daarnaast wordt erop gelet of duikers voldoende lucht houden en of natuurvriendelijke oevers goed kunnen blijven functioneren.



4. Schade en nadeelcompensatie

Het waterschap brengt bij de voorbereiding van het peilbesluit de effecten op de omgeving in beeld, en onderzoekt of negatieve effecten kunnen worden voorkomen of gemitigeerd. Het voorgaande wordt betrokken in de belangenafweging bij de totstandkoming van het ontwerp-peilbesluit. Het doel is om helder te maken hoe het waterschap omgaat met situaties waarin door het opstellen van een peilbesluit schade zou kunnen ontstaan. Hierbij geldt in beginsel het uitgangspunt dat eigenaren en gebruikers van gronden, gebouwen en voorzieningen zelf verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen op eigen perceel.

Het waterschap maakt bij het opstellen van peilbesluiten steeds een zorgvuldige afweging van belangen overeenkomstig artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. In principe zal er slechts tot verandering van waterpeilen worden besloten wanneer daar vanuit verandering van functie of vanuit maatschappelijke belangen aanleiding voor is. Door het doorvoeren van veranderingen in de uitvoering van een peilbesluit kan schade ontstaan. Denk daarbij aan bijvoorbeeld:

- Zakkingsschade (inklinken, krimp, oxidatie of zetting)
- Vernattingsschade (bijvoorbeeld landbouwgebieden dichtbij natuurgebieden)
- Droogteschade
- Ecologische schade

Bij rechtmatig genomen peilbesluiten met een zorgvuldige belangenafweging zijn er drie stappen te onderscheiden:

- In beginsel is de huis/perceeleigenaar zelf verantwoordelijk voor zijn huis/perceel grond;
- Er is schade die onder het normaal maatschappelijk risico/normaal bedrijfsrisico valt
- Alleen schade boven het normaal maatschappelijk risico kan bij een peilverandering, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, voor nadeelcompensatie in aanmerking komen. De schade kan ook beperkt of voorkomen worden door het nemen van mitigerende maatregelen.

Wanneer schade boven het normaal maatschappelijk risico niet voorkomen of gemitigeerd kan worden en ook niet op een andere manier is verzekerd, dan kan degene die als gevolg van het peilbesluit schade lijdt, hiervoor een verzoek om schadevergoeding indienen bij het waterschap op basis van thans artikel 7.14 van de Waterwet (na inwerkingtreding van de Omgevingswet, art. 15.1 lid 1 onder a Omgevingswet).